

JOURNAL OFFICIEL



DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
DÉBATS PARLEMENTAIRES
ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

8^e Législature

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1985-1986

(23^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

2^e séance du jeudi 17 juillet 1986

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. CLAUDE LABBÉ

1. Investissement locatif et accession à la propriété de logements sociaux. - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 3421).

Discussion générale :

MM. Georges-Paul Wagner,
Jean Tiberi,
Paul Mercieca,
Pascal Clément,
Jacques Guyard, Pierre Méhaignerie, ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports ;
Jean Besson,
Vincent Porelli,
Maurice Ligot,
Jacques Badet,
Yvon Briant,
Jacques Boyon,
Michel Pezet,
Charles Fèvre,
François Grussenmeyer,

Jean Oehler,
Gilles de Robien,
Jean-Pierre Delalande,
Georges Mesmin,
Robert Chapuis,
Emile Koehl,
Léonce Deprez.

2. Déclaration de l'urgence d'un projet de loi (p. 3446).

3. Investissement locatif et accession à la propriété de logements sociaux. - Reprise de la discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 3447).

Discussion générale (*suite*) : M. Xavier Dugoin.

Clôture de la discussion générale.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

4. Ordre des travaux (p. 3448).

COMPTE RENDU INTEGRAL

PRÉSIDENCE DE M. CLAUDE LABBÉ,
vice-président

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

INVESTISSEMENT LOCATIF ET ACCESSION A LA PROPRIÉTÉ DE LOGEMENTS SOCIAUX

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi tendant à favoriser l'investissement locatif et l'accession à la propriété de logements sociaux (n^{os} 215, 258).

Ce matin, l'Assemblée a rejeté la question préalable.

La parole est à M. Georges-Paul Wagner, premier orateur inscrit dans la discussion générale.

M. Georges-Paul Wagner. Monsieur le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, à la commission des lois, il y a quelques jours, notre collègue Derosier observait que le projet de loi qui portera désormais votre nom pour toujours...

M. Michel Pezet. L'avenir le dira !

M. Georges-Paul Wagner. ... marquait « une certaine fidélité à la loi Quilliot. » Pour cette demi-fidélité, monsieur le ministre, vous n'avez pas été l'objet d'actes publics de reconnaissance. On a semé ce matin les obstacles sur vos pas, et ce n'est pas fini, je crois ! On ne vous a certes pas appliqué le vers racinien : « Je t'aimais inconstant, qu'aurais-je fait fidèle ? »

Il y a de la vérité dans l'observation de M. Derosier. Il suffit pour s'en persuader de prendre connaissance du document synoptique intégré au rapport pour vérifier que des articles, des pans entiers passent du document qu'il faut abroger - la loi Quilliot - à celui qu'il faut voter, c'est-à-dire votre texte, monsieur le ministre. Parfois, on a même l'impression - vous me passerez la familiarité de ma remarque - que, peut-être parce qu'elle concerne l'immobilier et la construction, votre loi est faite avec des matériaux de récupération !

Quoi qu'il en soit - économie, fidélité ou demi-fidélité - cette ressemblance n'est pas rassurante. Car rarement une loi - la loi Quilliot - pavée de bonnes intentions, bien sûr, comme l'enfer lui-même et, je vous le concède, messieurs les socialistes, comme toutes vos lois, aura produit des effets plus désastreux.

Elle voulait nous faire sortir du XIX^e siècle, a dit ce matin M. Malandain. Notre collègue est bien bon : cela fait quatre-vingt-six ans que nous avons pris cette précaution ! Elle proclamait *urbi et orbi* le droit à l'habitat, n'hésitant pas, pour parfaire son ambition, à donner au mot habitat un sens inédit. Jusqu'ici, dans notre langue, le mot habitat désignait l'ensemble des conditions d'habitation et de logement. C'est ainsi que l'on pouvait parler d'un Fonds national d'amélioration de l'habitat ou du droit de l'habitat. Vous avez transformé le sens du mot pour parler du droit à l'habitat, c'est-à-dire au logement. Ce sens de plus n'a fait que des logements de moins !

Vous promettiez un toit à tout le monde. En fait, avec votre loi, messieurs les socialistes, rien n'a été résolu et tout a empiré. Je ne néglige pas, comme M. le rapporteur l'a fait avec objectivité, tous les effets du choc pétrolier, des lois fiscales imprudentes, inefficaces ou dangereuses qui ont été prises avant votre arrivée. Mais il faut dire que votre loi a généralisé la crise du logement dans la plupart des grandes villes, auxquelles, dès lors, monsieur le ministre, votre texte promet la pleine liberté et réserve un statut spécial jusqu'à la fin de notre millénaire.

Elle a permis l'aggravation de l'état d'entretien du parc immobilier, aggravé la chute de la construction privée, réduite à 5 000 logements en 1985 contre 50 000 en 1981. C'est une véritable décimation !

Comme il arrive dans ce genre de cas, on peut même dire que la loi Quilliot a fait peur aux investisseurs et aux bailleurs éventuels, au-delà même de sa nocivité. Les capitaux, c'est une observation facile à faire, sont encore plus fébriles que les hommes. Il suffit de considérer la Bourse à midi. Un souffle, un rien, tout lui donne la fièvre. Les capitaux ont des vapeurs et des abattements qui ne sont pas toujours raisonnables.

Il est certain, messieurs les socialistes, que la loi Quilliot a fait peur. M. Quilliot, honnête homme, est devenu un épouvantail à propriétaires. Si ce ne fut pas son intention - ce dont je suis sûr - ce fut en tout cas l'effet de la loi qu'il a fait voter. Ce nouveau code des loyers bâclé, confus - j'en parle comme quelqu'un qui l'a expérimenté sur le terrain des tribunaux - mal coordonné surtout avec la législation existante déjà abondante, a effrayé par sa complexité presque autant que par la hargne qu'il manifestait à l'égard des bailleurs.

Je rejoindrai ici, monsieur le ministre, une observation que notre collègue André Fanton nous a présentée au nom de la commission des lois, où nous avons rencontré une harmonie d'autant plus facile à réaliser que les représentants de la gauche étaient absents et que nous devions être à peu près sept ou huit. L'acte de louage, à l'origine, est un acte fort simple, non solennel, valable sans l'accomplissement d'aucune formalité. Il en fut ainsi, monsieur Malandain, pendant tout le cours du XIX^e siècle, mais aussi du XX^e siècle jusqu'à l'arrivée de la loi Quilliot. Il suffisait, pour que le louage s'accomplisse, d'un accord sur trois points : la chose, le prix, la durée.

M. Pierre Méhaignerie, ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports et **M. René Beaumont,** rapporteur de la commission de la production et des échanges. C'est vrai !

M. Georges-Paul Wagner. Avec un art exceptionnel de la complication, avec ce que j'appellerai une minute de vieille demoiselle, la loi du 22 juillet 1982 a répandu sur cet acte simple tant d'obscurité en quatre-vingt-deux articles que personne n'y a plus rien compris. Je l'atteste, je l'ai expérimenté.

Il suffit d'ailleurs pour vous en persuader, si vous en doutez si peu que ce soit, d'ouvrir le juriscasseur des loyers. La prudence avec laquelle les commentateurs s'avancent au milieu de la forêt tropicale des textes est impressionnante. Cheminant à coup de déductions et d'arrêts de la Cour, on les voit hésiter surtout sur la manière dont la loi Quilliot se raccorde avec la loi du 1^{er} septembre 1948 ou avec le Code civil. Au demeurant, monsieur le ministre, votre texte ne surmonte pas toutes ces difficultés.

Sur ce raccordement avec les textes antérieurs, sur cette ambiguïté, sur ces difficultés, les thèses des théoriciens s'affrontent. Les juristes se régalaient. Les polémiques s'aigrissent. On attend - vous pouvez lire les dernières livraisons du juriscasseur à ce sujet - les arrêts de la Cour de cassation, qui, bien entendu, arriveront trop tard, comme d'habitude, après

l'abrogation de la loi. Dans l'attente, la querelle est aussi incertaine que celle des historiens qui, penchés sur les commentaires de César, ne s'entendent toujours pas, après deux mille ans, sur le site d'Alésia.

Il s'agit là d'une situation déplorable et ridicule. Il est déplorable qu'une loi réputée sociale soit telle que pas un Français sur cent ne soit capable d'en déduire le droit. Il est déplorable qu'avant même le droit à l'habitat, on n'ait pas proclamé ce droit plus nécessaire, messieurs les socialistes, qu'est le droit à la clarté du droit. Vous serez d'accord avec moi pour considérer qu'il n'est pas normal que quel que soit le temps, il soit désormais plus imprudent en ces matières, comme dans d'autres, de sortir sans son conseil juridique et fiscal que sans son parapluie ! (*Sourires.*)

Or, nous en arrivons à cette situation où, alors que nul n'est censé ignorer la loi, nul ne parvient à la connaître.

Dans le domaine qui nous intéresse et dont je soulignais à l'instant la simplicité originelle, nous en sommes arrivés à la complexité que M. Fanton dénonçait ce matin. A force de réglementer, à force de méfiance sur la liberté des conventions, à force de socialisme - car cette réglementation en est la conséquence - on en est arrivé à ce que je viens de signaler, et ce avant même 1981.

La loi Quilliot n'est qu'un exemple, mais c'est, à mon sens, un exemple tout à fait typique de ce qu'il ne faut pas faire si l'on ne veut pas empêcher la diffusion des biens.

Il ne s'agit donc pas, monsieur le ministre - et vous l'avez bien compris de la sorte, notamment lors de l'intervention de M. Fanton - que d'une querelle de langage, car langage et principe sont mêlés. Et c'est pourquoi je me suis inquiété de votre fidélité ou de votre quasi-fidélité au texte ancien.

Le principe de la loi Quilliot est de ne laisser aucune place à la liberté des conventions. Si on l'analyse, cette loi exprime une double défiance, apparemment équilibrée, mais en réalité inadmissible et injurieuse à l'égard du bailleur d'une part, et du locataire d'autre part.

Le bailleur est *a priori* suspect par les contrats qu'il impose. Aussi la loi Quilliot multiplie les clauses non écrites, répand les prescriptions, les sanctions, même judiciaires. Quant au locataire, il est traité, il faut bien le reconnaître, comme un mineur irresponsable des contrats qu'il signe.

En vertu de la maxime de l'ordre public et des clauses non écrites, en vertu de principes qui permettent à un locataire de se défaire du bail à un moment où le propriétaire ne le peut pas, on a organisé une situation qui est proche de celle des mineurs - et votre projet, monsieur le ministre, n'échappe pas tout à fait à cette situation - dont le code civil précise qu'ils sont « restituables contre leurs engagements », c'est-à-dire qu'ils ne sont tenus par aucune des conventions qu'ils ont signées.

En conséquence, le législateur joue les maître Jacques et remplit avec arrogance tous les rôles à la fois. Comme le disait tout à l'heure M. Fanton, dont je suis ravi et désolé de répéter les propos, la loi Quilliot est à la fois une loi, un décret d'application et un contrat type dont on ne laisse plus au bailleur et au locataire qu'à remplir les blancs.

Cette loi réglemente tout, mais le résultat, c'est que cela s'achève toujours de la même manière : ou bien dans les prétoires avec une multiplication des procès - de quelque manière que l'on tente d'éliminer les procès, ils finissent toujours par renaître comme la mauvaise herbe entre les pavés - ou bien par des files d'attente de locataires au pied de l'escalier, ce qui est la pire conséquence de cette loi.

C'est pourquoi, après l'obscurité et la réglementation excessive d'une loi qui a manqué son but - tout le monde en convient - on attendait, monsieur le ministre, la clarté et la liberté des conventions ou, comme vous l'avez dit très bien dans un petit membre de phrase que je retiens, « la vertu des contrats ». J'ai bien aimé ce mot de vertu, proche parent du mot italien... (*Rires sur les bancs du groupe socialiste.*)

Oui, la vertu des contrats ! Ne riez pas ! Vous êtes pour la négociation collective et vous critiquez la négociation individuelle ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe Front national [R.N.]*)

Vous êtes pour la libre expression de tous et vous réagissez de façon défavorable lorsqu'on envisage de donner la parole aux bailleurs et aux locataires !

La vertu des contrats, vous nous la proposez, monsieur le ministre. Mais à la place de l'obscurité, votre texte offre simplement une sorte de clair-obscur !

M. Pierre Mauger. C'est du Rubens !

M. Georges-Paul Wagner. La vertu des contrats que vous nous proposez est encore, autant que j'ai pu m'en apercevoir, une jeune convalescente. Elle chemine lentement avec des béquilles. La libération des loyers de 1948 ne se fera, dans certains cas, qu'au XXI^e siècle ! Je vous rappelle, monsieur le ministre, que la loi de 1948, elle aussi, en principe, était une loi de libération des loyers, lorsque la valeur corrigée aurait rejoint la valeur locative. Or vous savez ce qui s'est passé.

Vous avez hérité du socialisme une situation difficile, ainsi que des rentes de situation difficilement déplaçables, pour ne pas dire indéracinables.

Je suis de votre avis, monsieur le ministre, il ne faut surtout pas donner l'impression qu'il s'agit d'une revanche des propriétaires sur les locataires. Cependant, attendez-vous à entendre des descriptions de propriétaires à la Balzac : les vieux vautours, les terreurs des orphelins, les expulseurs de veuves ou de concubines ! Il fallait donc procéder avec prudence, mais, monsieur le ministre, cette prudence, vous l'avez exagérée.

Finalement, la meilleure égalité entre le bailleur et le locataire, c'est encore dans la liberté des conventions - bien sûr, sous le contrôle des juges - qu'on la trouve. Et, à mon avis, comme au vôtre, monsieur le ministre, la mieux obéie des lois pour contraindre à la modération les bailleurs, c'est encore la loi du marché.

Quant au délai de cinq ans dont vous avez parlé ce matin, je souhaite qu'il soit plus bref.

Le jour où vous aurez gagné, monsieur le ministre - et je souhaite que vous gagniez - c'est le jour où vous nous demanderez l'abrogation de la loi qui portera votre nom pour l'histoire, afin de la remplacer tout simplement par les dispositions du code civil. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Front national [R.N.]*)

M. Jacques Badat. C'est dur, ça !

M. la président. La parole est à M. Jean Tiberi.

M. Jean Tiberi. Monsieur le ministre, mes chers collègues, les exposés très clairs de M. le ministre, des deux rapporteurs, les interventions des membres de la majorité contre l'exception d'irrecevabilité et la question préalable ont permis de faire connaître clairement nos vues en la matière.

Cela dit, comme M. Raoult, je n'ai pas très bien saisi l'intervention de notre collègue qui a soulevé l'exception d'irrecevabilité. En effet, alors que cette procédure doit s'appuyer sur des motifs constitutionnels juridiques, je n'ai entendu qu'une analyse critique, que je ne partage pas, à l'égard de la loi.

S'agissant de la question préalable défendue par M. Malandain, je n'ai pas compris en quoi il n'y avait pas matière à discussion. Là encore, j'ai entendu des critiques, que je ne partage pas et qui ne m'ont pas convaincu.

En vérité, c'est un débat d'ordre général qui a eu lieu.

Ces remarques liminaires faites, je serai bref.

Un député du groupe socialiste. Tant mieux !

M. Jean Tiberi. Vous avez tort, car on peut être à la fois bref et précis !

Je vous remercie, monsieur le ministre, d'avoir présenté un texte qui met fin à des ambiguïtés et qui, contrairement à la loi de 1982, loi de combat et de revanche des locataires contre les propriétaires, n'entend pas devenir une loi des propriétaires contre les locataires.

M. Pierre Mauger. Ce n'est pas une loi de lutte des classes !

M. Jean Tiberi. Vous avez voulu - et c'est pourquoi vous avez l'appui du groupe du R.P.R. - une loi d'équilibre, de justice, de liberté et de responsabilité, pour reprendre vos propres termes (*Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.*). Le titre en est d'ailleurs explicite : la nature première de ce projet est de favoriser l'investissement locatif et l'accès à la propriété de logements sociaux, domaines dans lesquels l'ancienne majorité a totalement échoué.

L'objectif du texte est clair : il faut créer davantage de logements nouveaux pour permettre l'investissement dans la pierre et favoriser la fluidité du marché, en prenant toutes

précautions pour éviter des hausses sensibles de prix ; il convient également - et cet objectif a été longtemps oublié - de relancer l'industrie du bâtiment, secteur qu'on peut qualifier de sinistré, et de créer des emplois. Pour cela, nous devons rétablir la confiance dans l'immobilier.

Une telle politique de relance de la construction s'inscrit dans une politique globale, dans un plan d'ensemble dont une partie figure dans cette loi et dont une autre partie, constituée de mesures fiscales et financières nécessaires, est inscrite dans le projet de budget pour 1987.

Quelle est la situation actuelle ? J'ai été étonné de ne pas l'entendre évoquer par nos collègues de l'opposition, que ce soit dans la bouche du porte-parole du groupe communiste qui a été associé à la loi de 1982, ou dans celle de notre collègue socialiste. La situation est très grave. Les causes en sont multiples, c'est vrai. La loi de 1982 y prend une part importante, mais elle n'est pas la seule. La politique économique et financière du gouvernement précédent en porte une responsabilité considérable. La loi nouvelle devrait apporter un changement sur ce point.

Nos collègues de l'opposition se sont bien gardés d'insister sur le fait qu'il y a moins de constructions : moins de 300 000 logements pour 1985 !

M. Bernard Deschamps. Nous l'avons dit !

M. Jean Tiberi. C'est vrai. Seul le représentant du groupe socialiste ne l'a pas dit. Mais vous avez été d'ardents supporters de la loi de 1982. Je ne mets pas en cause votre bonne foi dans cette affaire, je constate les faits.

L'opposition actuelle, qui était la majorité d'alors, avait promis avant 1981 plus de 500 000 logements. Promesse hâtive, si l'on en juge par le résultat : moins de 300 000 logements ont été construits !

La loi de 1982 et toute la politique menée depuis 1981 en sont bien évidemment la cause.

Nombre d'entreprises du secteur du bâtiment ont disparu, mais je n'ai pas vu verser une larme à ce sujet. Pourtant, c'est un secteur sinistré et vous en êtes comptables et responsables.

M. Jacques Badet. Vous avez déjà bien commencé !

M. Jean Tiberi. Ce texte doit nous permettre d'accroître le nombre des logements et d'établir un équilibre entre les parties, mais il doit aussi nous permettre, compte tenu du chômage élevé, plaie de notre société - et M. le ministre et MM. les rapporteurs ont insisté à juste titre sur ce point - de créer des emplois dans l'industrie du bâtiment. Je vous rappelle qu'en quelques années, le nombre des chômeurs dans ce secteur s'est accru de 300 000.

La situation est dramatique, mais je n'ai rien entendu sur ce sujet. Cette situation est due à la politique des gouvernements précédents...

M. Pierre Mamezer et M. René André. Très juste !

M. Jean Tiberi. ... et à l'application de la loi de 1982. Et pourtant pas un mot, pas un regret, pas une larme ! Cela m'a étonné. Certains pourront même être choqués !

M. Maurice Adevah-Pouf. Il est vrai qu'à Paris, il y a pléthore de logements sociaux !

M. Jean Tiberi. Quant à la loi de 1982, elle avait plusieurs finalités. J'ai eu l'occasion ici même, au nom de mon groupe, de la combattre. Je l'ai fait calmement, sans agressivité mais fermement, avec mon ami Clément. Nous sentions bien, et je vous renvoie au *Journal officiel*, que c'était une erreur très grave.

Cette loi présentait deux aspects principaux. D'abord, on était encore proche du congrès de Valence, époque où l'on voulait opposer les Français les uns aux autres. (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*) Eh oui ! et je l'ai dit alors : c'était une loi de combat des locataires contre les propriétaires.

M. Pierre Mauger. Une loi de lutte des classes !

M. Jean Tiberi. Sur ce point précis, cette loi devait être - je le dis calmement - condamnée parce que l'on n'oppose pas les Français les uns aux autres.

D'ailleurs, monsieur Malandain, au cours des débats de 1982, des membres de votre groupe, mais aussi du groupe communiste, avaient admis l'idée qu'en définitive, il n'y avait pas d'un côté les bons et de l'autre les mauvais, et que, sociologiquement, certains propriétaires étaient très proches des locataires et vice versa.

Tout ce qui pouvait apparaître comme une opposition était donc inexact, injuste et de nature à compromettre la stabilité, notamment dans le secteur du logement.

En revanche, ce texte comportait un deuxième aspect sympathique et partant d'un bon sentiment - je l'avais souligné à l'époque - celui de vouloir mieux protéger les locataires. J'avais indiqué à M. Quilliot que je comprenais bien son souci légitime de vouloir lutter contre certains abus que, hélas ! nous connaissons bien. Mais je lui avais également dit, au nom de mon groupe, que vouloir mener cette lutte par le biais d'une loi aboutirait à des effets pervers et que les moyens qu'il prenait étaient tels que, loin de protéger les locataires, cette loi se retournerait contre eux.

Hélas ! - je dis bien « hélas ! » car je n'en tire aucune gloire - nos prévisions sur l'évolution du secteur du logement, secteur particulièrement sensible pour les familles, pour les jeunes et pour les personnes âgées, se sont révélées exactes. Croyez-le, nous ne sommes pas là à dire : Ah ! vous voyez, nous avions raison. (*Rires sur les bancs du groupe socialiste.*)

Vous pouvez rire, messieurs, mais nous avons eu raison. Cependant, nous n'en tirons aucune gloire car c'est une grande partie des Françaises et des Français qui ont pâti de la situation créée. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F. Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*) Cet échec, hélas ! nous l'avions prévu, et ce malgré, je le répète, la bonne volonté du ministre sur ce point.

S'agissant du projet qui nous est soumis - je n'entrerai pas dans le détail, car MM. les rapporteurs et M. Raoult l'ont fait avec compétence, et nous aurons l'occasion d'y revenir lors de l'examen des articles - je crois très sincèrement, mais je peux me tromper car je ne prétends pas détenir la vérité, qu'il faut persévérer dans la voie sur laquelle vous vous êtes engagé, monsieur le ministre.

Vous voulez substituer à l'interventionnisme de l'Etat, dont certains pensent qu'il est protecteur, et on peut le penser de bonne foi - voyez, je suis objectif (*Sourires*), mais les résultats ont montré qu'il avait échoué - des rapports contractuels qui devraient aboutir à une situation beaucoup plus sereine.

A cet égard, vous avez eu raison de prévoir des mesures transitoires. La loi du marché doit, à terme, jouer également en matière de logement mais, après des années et des années d'une certaine politique, il convenait de définir des mesures transitoires afin de sauvegarder l'équilibre entre propriétaires et locataires.

Quant à la loi de 1948, vous avez bien fait de vous y atteler. Cette loi, qui mériterait un débat spécial si nous en avions le temps, était née de bonnes intentions. Ceux qui l'ont rédigée après la dernière guerre ont, comme ceux qui ont rédigé les lois après la Première Guerre mondiale, voulu protéger à la fois les locataires et les propriétaires. Certes, cette loi présentait des avantages, mais elle a aussi abouti à des abus. Il y a ainsi, notamment dans les grands centres urbains, des situations anormales et choquantes. Certains jeunes ménages payent parfois des loyers exorbitants, du fait de la rareté des logements, tandis que d'autres ont des loyers extrêmement faibles. Cela n'est pas bon.

Vous avez prévu de faire passer les logements soumis à la loi de 1948 dans le secteur libre mais, comme il s'agit d'un domaine sensible du point de vue social, vous avez, là encore, pris des mesures transitoires, ce dont je me félicite. Vous avez prévu une sortie progressive, comme le prévoyait d'ailleurs notre programme électoral. A terme, la liberté du marché permettra une fluidité, mais il ne faut pas oublier la protection de certaines catégories, notamment des personnes de plus de soixante-cinq ans. Outre l'aspect social, il y a là un aspect moral auquel je sais que vous êtes sensible, monsieur le ministre.

Vous avez pris des dispositions concernant les organismes d'H.L.M. et je vous remercie des précisions que vous avez apportées ce matin. Des informations erronées avaient pu laisser penser qu'on allait vers la liberté dans ce secteur sensible. Vous avez parlé de juste prix mais vos précisions ont

apporté des apaisements. Les présidents d'organismes d'H.L.M. sont des gens responsables, par définition, puisque ce sont des élus. Quelle que soit leur tendance politique, il est évident qu'ils ne vont pas s'engager dans une politique absurde d'augmentation importante des loyers. Vos remarques sont de nature à mettre un point final à l'ambiguïté que certains ont voulu voir.

Sans se départir de leur traditionnelle prudence, les organismes d'H.L.M. pourront mieux entretenir leur patrimoine et mieux le gérer, car leurs ressources sont essentiellement constituées par les loyers.

Dans un autre ordre d'idées, je vous remercie d'avoir souligné la nécessité de la concertation.

L'accession à la propriété de certains logements sociaux est une nécessité et une bonne chose car elle est de nature à permettre une promotion sociale. Les dispositions tendant à augmenter l'offre foncière vont également dans le bon sens.

En ce qui concerne le plafond légal de densité, nous devrions être unanimes à reconnaître l'importance des dispositions proposées par le Gouvernement.

Enfin, l'allègement du fonctionnement des organismes d'H.L.M. répond à leur vœu profond. Il leur donnera une plus grande souplesse et leur permettra de se battre à armes égales avec les organismes privés ou semi-privés, ce qui est de nature à améliorer la situation.

Je n'ai pas noté de véritable critique, sinon de principe, de votre politique, monsieur le ministre. Si l'on est malintentionné, on peut voir un procès d'intention, et si l'on est bien intentionné un simple scepticisme dans les interventions de MM. Deschamps et Malandain.

M. Bernard Deschamps. C'était plus que du scepticisme, c'était une critique !

M. Jean Tibéri. M. Malandain, notamment, n'a pas fait de contreproposition au texte du Gouvernement : il s'est contenté d'une défense et illustration de la loi de 1982. Cette loi a été votée mais, malheureusement, elle a échoué. Le droit à l'habitat, comme l'a dit très justement M. Fanton ce matin, est sympathique et peut-être démagogique. Lorsqu'il est inscrit dans un texte et que, quatre ans après, on constate non seulement que la situation ne s'est pas améliorée, mais que les possibilités de logement des Français et des Françaises ont diminué, on peut dire qu'il s'agit d'un échec total.

Pour les raisons évoquées ce matin, notamment par M. Raoult, au nom de mon groupe, et pour celles que j'ai rappelées rapidement, le groupe du R.P.R. vous apportera son soutien total, monsieur le ministre. Ce texte, je le répète, est un texte de liberté, de responsabilité et d'espoir. Il permettra la confiance et donc la relance de la construction de logements. Ainsi, des emplois seront créés dans un secteur particulièrement sensible, ce qui est essentiel lorsqu'on se rappelle que la priorité du Gouvernement de Jacques Chirac est de lutter contre le chômage. *(Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.)*

M. le président. La parole est à M. Paul Mercieca.

M. Paul Mercieca. Mesdames, messieurs, le texte dont nous commençons l'examen fait partie du plan logement destiné notamment, selon ses auteurs, à relancer l'offre de logements et à favoriser le soutien des activités du bâtiment et des travaux publics.

Vous prétendez, monsieur le ministre, relancer l'emploi dans ce secteur qui en a bien besoin. Si relance il y a, ce que nous souhaitons vivement, chacun pressent cependant son caractère étroitement conjoncturel - ce qui incitera le patronat à faire l'économie d'embauches - car rien ne permet de résoudre, sur le fond, la contradiction entre, d'une part, les besoins en logements et, d'autre part, l'incapacité du secteur privé de répondre à ces besoins.

Vous affirmez que votre plan va relancer l'investissement privé.

En premier lieu, vous prévoyez des incitations fiscales, dont je ne parlerai pas car mon ami Vincent Porelli reviendra sur ce point dans son intervention.

En second lieu, vous mettez en œuvre la déréglementation dans tous les domaines.

Déréglementation dans les contrats de location, notamment en matière de durée des baux et de loyers, déréglementation dans le secteur soumis à la loi de 1948, déréglementation

dans le secteur H.L.M., déréglementation des rapports locatifs, déréglementation en matière foncière. Cette déréglementation dans tous les domaines ne nous étonne guère. Depuis longtemps, la promotion privée considère le secteur social du logement comme un concurrent encombrant, dont les défauts majeurs à ses yeux ont été, d'une part, par des niveaux de loyers modestes, notamment avant 1977, de tirer l'ensemble des loyers et des prix vers le bas et, d'autre part, de permettre à l'institution H.L.M. de montrer sa capacité, en cinquante ans, à apporter une réponse globalement positive aux besoins de logement de millions de Français.

Nous l'avons dit précédemment, la loi de 1977 a été tout entière faite pour marginaliser progressivement le logement social et le dévoyer.

De 1981 à 1986, les gouvernements socialistes ont été incapables - ou plutôt ont refusé - de sortir de la logique destructrice de 1977.

M. Job Durupt. Il y a eu un gouvernement socialo-communiste ! *(Sourires.)*

M. Paul Mercieca. Aujourd'hui, le Gouvernement a décidé de porter un nouveau et terrible coup aux potentialités existant dans ce pays pour mettre en œuvre le droit au logement et sortir de la crise de l'habitat.

Pour mettre en place votre politique de cadeaux en faveur de la grande promotion privée, il vous fallait, d'une part, faire payer plus les locataires, leur demander de plus grands sacrifices pour se loger et, d'autre part, les museler, et donc museler leurs organisations.

Tout ce projet de loi vise ce double objectif.

Le titre I est consacré aux rapports entre les locataires et les bailleurs. Quatre points méritent d'être soulignés.

En premier lieu, concernant la formation du contrat de location et sa pérennité, vous avez décidé, répondant ainsi positivement aux lobbies immobiliers, de généraliser la précarité.

Le projet de loi, après examen en commission, reconnaît un seul type de contrat de location : le contrat de trois ans.

Déjà en 1982, nous avions estimé que trois ans c'est trop court pour permettre à une famille de s'installer véritablement dans ses meubles et de jouir raisonnablement des travaux ou aménagements que, bien souvent, elle fait en entrant dans les lieux.

Mais il y a plus grave encore. Après son passage en commission, l'article 10 est devenu une véritable incitation à conclure des contrats de location d'un an, quel que soit le bailleur, personne physique ou société.

Nous allons pour notre part proposer par amendement la conclusion de contrats de location de six ans, dont le renouvellement devrait être de droit, sauf pour les petits bailleurs personnes physiques, dans certaines conditions, et, notamment, en cas de reprise pour habiter.

Le projet de loi prévoit au contraire qu'à l'issue de la période de trois ans, la liberté de mettre fin au contrat de location est complète pour le bailleur. C'est vraiment la loi de la jungle que vous voulez introduire, précarisant encore plus dans un marché de l'habitat complètement déséquilibré la situation du locataire, pot de terre, vis-à-vis du bailleur, pot de fer.

En second lieu, le projet de loi aborde la question des loyers, ou plutôt ne l'aborde pas, puisque c'est la liberté totale en la matière. En fait, là encore, la situation de pénurie durable va tirer les loyers vers le haut. C'est d'ailleurs tellement vrai que *le Figaro* en date du 9 juin dernier a publié une simulation sur l'évolution des loyers, en partant pour chaque secteur locatif de la situation actuelle et en intégrant les dispositions transitoires proposées par le projet de loi.

On découvre ainsi qu'à l'horizon 2000 le loyer des logements soumis à la loi de 1948 sextuplera et atteindra le niveau du secteur libre. Quant aux autres loyers du secteur libre, ils tripleront en moyenne.

Les logements régis par la loi de 1948, près de 250 000 dans la capitale et 700 000 dans toute la France, jouent un rôle social pour la très grande majorité de nos compatriotes : ils vont être retirés du parc social si votre projet de loi est adopté.

Il est vrai que le Gouvernement, sur la question des loyers, s'est là encore très largement inspiré de ses prédécesseurs. En effet, d'abandon en abandon, la loi du 22 juin 1982 et ses

mauvais textes d'application formaient un ensemble autorisant déjà, dans une très large mesure, à travers le mécanisme des loyers, toujours considérés comme sous-évalués, mais jamais surévalués, de fortes progressions du niveau des loyers.

M. Jean de Lipkowski. Il ne fallait pas voter cette loi !

M. Paul Mercleca. Nous proposerons, pour notre part, un dispositif simple et juste prévoyant, pour une première location, un niveau de loyer fixé par référence au voisinage et la continuité de l'ancien loyer pour les relocations ou les renouvellements de bail.

Une troisième remarque sur le titre I concerne les rapports collectifs entre bailleurs et associations de locataires.

A l'évidence, vous ne supportez que très difficilement l'association des locataires pour défendre leurs intérêts communs, ce qui nous renvoie à des conceptions antérieures à la loi de 1901. Alors, dans le projet de loi, vous niez toute dimension nationale ou départementale à la négociation locataires-bailleurs, en laissant dépendant en place, en forme d'alibi, une commission nationale strapontin.

Certes, subsisterait, à l'issue de l'adoption de votre projet de loi, la possibilité d'accords locaux, négociés entre des bailleurs en position dominante et des associations locales de locataires en position de faiblesse. En position de faiblesse, oui, puisque la possibilité de contrôler les charges pourrait leur être refusée si elles ne représentent pas un certain nombre de locataires. En position de faiblesse, oui, puisque, tirant les leçons de l'article 50 de la loi du 22 juin 1982, dont le décret d'application n'a jamais été pris par les gouvernements précédents, vous supprimez l'obligation de mettre à la disposition des associations de locataires des locaux collectifs dans les ensembles d'habitation. Enfin, les représentants statutaires des locataires ne seront pas protégés et seront donc soumis en permanence aux pressions des bailleurs, surtout dans un statut locatif où la précarité devient la règle.

Les députés communistes, par leurs amendements, proposent au contraire que le fait associatif soit pleinement reconnu tant du côté des locataires que de celui des bailleurs.

J'en arrive enfin au problème des loyers H.L.M. J'ai déjà dit qu'à notre avis le logement social ne doit pas être réservé aux plus démunis.

Les difficultés rencontrées par les gestionnaires des organismes d'H.L.M. ont pour racine le financement des logements et ne doivent donc pas être réglées sur le dos des locataires.

Le projet de loi propose le contraire et représente en fait une attaque d'une extrême gravité contre le droit au maintien dans les lieux dont bénéficiaient jusqu'à présent les locataires d'H.L.M.

Le système de surloyer prend une valeur législative et chaque organisme pourra le moduler comme bon lui semble.

En outre, les locataires soumis au surloyer se verront proposer des baux de trois ans, à l'issue desquels ils devront partir si l'organisme l'exige. Pourquoi ne le ferait-il pas dans un certain nombre de situations puisque, aux termes du projet de loi, le niveau de loyer est fixé librement en cas de changement de locataire ?

Ce système extrêmement pernicieux va tirer les loyers vers le haut, c'est-à-dire vers les loyers du secteur privé. En même temps, la précarisation accrue pour les locataires disposant de revenus moyens va les inciter à quitter le patrimoine H.L.M.

C'est l'équilibre social des quartiers qui sera ainsi remis en cause à terme, et nous regrettons que l'union des H.L.M. ait globalement approuvé vos orientations, après en avoir demandé la mise en œuvre à son récent congrès.

Nous allons pour notre part affirmer haut et fort que le logement social doit être le logement pour tous et que la diversité des situations sociales et familiales dans le patrimoine H.L.M. est une condition absolument nécessaire au maintien d'équilibres délicats.

C'est notamment la raison pour laquelle nous rejetons le surloyer, nous rejetons les baux Méhaignerie dans le secteur H.L.M., nous rejetons la libre fixation des loyers en cas de renouvellement des locataires, nous rejetons la volonté de réintégrer certains coûts salariaux dans les charges locatives, nous rejetons la possibilité d'augmenter les loyers H.L.M. de deux fois 10 p. 100 par an.

En revanche, nous présenterons des amendements constructifs permettant aux organismes H.L.M. de se libérer des charges indues qui pèsent sur leur gestion, notamment en ce qui concerne la T.V.A. sur les investissements, la renégociation des emprunts contractés en période de forte inflation, l'abaissement des taux d'intérêt des prêts à la construction sociale et l'exonération du foncier bâti.

Le titre II du projet de loi est relatif à la vente des H.L.M.

Ses dispositions procèdent, là encore, de la volonté d'abaisser l'institution H.L.M. et de réduire son rôle.

Vous vous appuyez, monsieur le ministre, sur le désir d'un certain nombre de locataires d'H.L.M. d'acquiescer leur logement.

Ce désir, nous pouvons aisément le comprendre : il traduit finalement la reconnaissance du rôle globalement positif de l'habitat social dans ce pays.

Mais, dans cette affaire, les dés sont pipés au départ en raison de la crise de l'habitat et de l'organisation volontaire de la pénurie locative sociale depuis 1977.

Nous pourrions sans difficulté accéder au désir des locataires d'H.L.M. d'acheter leur logement si nous étions dans un contexte de satisfaction globale des besoins.

C'est le contraire aujourd'hui. Vous entendez manœuvrer les locataires souhaitant accéder à la propriété afin de réduire encore le patrimoine locatif H.L.M. où il manque aujourd'hui plusieurs centaines de milliers de logements.

A notre avis, la vente de logements en H.L.M. ne peut résulter, ponctuellement, que de situations très particulières et, lorsqu'elle doit se réaliser, il faut qu'il y ait accord de tous les partenaires concernés : représentants des organismes d'H.L.M., de l'Etat et des collectivités locales.

Le titre IV est relatif au fonctionnement des organismes d'H.L.M. Emboitant le pas à vos prédécesseurs, qui avaient déjà ouvert une large brèche en incitant les offices d'H.L.M. à se transformer en O.P.A.C., voilà que vous souhaitez les voir se transformer en sociétés anonymes, dont d'ailleurs les statuts types disparaîtraient, remplacés par de vagues clauses types.

L'enjeu est d'une importance extrême, en premier lieu, pour les locataires et leurs associations qui, représentés dans les conseils d'administration des offices publics, ne le seront plus dans ceux des sociétés anonymes. Mais, au-delà de cet aspect, la question de fond est celle de la mission de l'institution H.L.M. Faut-il que ce service public, qui est géré selon les règles de la comptabilité publique et dont la finalité est de répondre à des besoins pour des locataires qui sont des usagers et non des clients, cède aujourd'hui le pas à une gestion privée, prenant le contre-pied de ce que je viens d'évoquer ?

La réponse, pour nous, va de soi. Nous sommes de ceux qui ont une autre ambition pour l'institution H.L.M. que celle de la perte de ses spécificités publiques et sociales pour s'aligner sur la loi du marché et sur des mécanismes de rentabilité capitaliste, incompatibles avec la mise en œuvre du droit à l'habitat.

Je terminerai en évoquant le titre III relatif au foncier.

L'enjeu des dispositions du projet de loi est, là encore, évident : en ligotant les communes, avec la suppression du droit de préemption, la suppression du P.L.D. et les incitations à supprimer les réserves foncières, vous entendez ouvrir une voie royale à la spéculation immobilière.

Ainsi, le projet de loi compromet gravement la possibilité pour les communes de conduire un projet urbain global, à long terme, nécessitant la réservation des terrains correspondants.

Du même coup, vous entendez faciliter le retour à l'urbanisme clandestin avec ses conséquences, notamment en matière de densités excessives ou de dévoiement des terrains publics. Tout cela, naturellement, sans débat avec la population, puisque les mécanismes d'information et de consultation peuvent être court-circuités : c'est le cas, par exemple, avec les enquêtes publiques, dont on pourrait se passer pour supprimer des emplacements réservés ou pour mettre en œuvre, par anticipation, des orientations faisant l'objet d'une révision d'un P.O.S.

Finalement, là encore, le projet de loi va jusqu'au bout d'orientations contenues dans la loi sur l'urbanisme de juillet 1985, par laquelle le précédent gouvernement avait

refusé, contrairement à ce que nous souhaitions, de s'attaquer aux racines de la spéculation immobilière et foncière en milieu urbain en donnant aux communes les outils et les moyens de leur politique urbaine.

En guise de conclusion, je voudrais, monsieur le ministre, m'arrêter un instant sur le titre de votre projet de loi : « Projet de loi tendant à favoriser l'investissement locatif et l'accès à la propriété de logements sociaux ». Ce texte mérite d'être rebaptisé autrement, pour prendre en compte l'extrême inquiétude de millions de locataires qui vont se heurter, dans tous les secteurs, à la déréglementation des loyers et des contrats de location.

Il mérite d'être rebaptisé pour mieux prendre en compte la désespérance de ces centaines de milliers de familles qui ne trouvent pas à se loger, ou de ces centaines de milliers d'autres en proie aux plus grandes difficultés qui, bien que de bonne foi, n'arrivent déjà plus à régler leurs quittances ou leurs mensualités de remboursement.

Il mérite d'être rebaptisé car, dans l'ombre, le successeur de M. Vautour - dont plusieurs orateurs ont déjà parlé - illustré par Daumier il y a plus d'un siècle, et qui est non plus le petit bailleur, personne physique, mais le gros investisseur ou promoteur immobilier, se frotte déjà les mains.

Ce projet de loi mérite d'être rebaptisé car il organise le déclin de l'institution H.L.M.

Il doit être rebaptisé car, enfin, il veut faire courber la tête aux locataires et à leurs associations.

C'est pourquoi nous proposons qu'à l'issue de nos débats le titre de ce texte soit ainsi rédigé : « Projet de loi tendant à favoriser la spéculation immobilière, à dévoyer l'institution H.L.M. et à déséquilibrer les rapports locatifs ». (*Sourires et exclamations sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.*)

Les mauvais coups se tramant bien souvent pendant les vacances, vous comptez ainsi profiter des trêves estivales pour « faire passer la pilule ».

Soyez assuré, monsieur le ministre, que les députés communistes vous opposeront une résistance ferme, tranquille et constructive, permettant d'éclairer à chaque moment du débat les biens mauvais coups qui se préparent ici pour des millions de nos concitoyens. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. le président. La parole est à M. Pascal Clément.

M. Pascal Clément. Monsieur le ministre, si vous le voulez bien, nous allons revenir aux choses sérieuses, c'est-à-dire à votre projet. (*Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*)

M. Jacques Badet. Cela vous sera difficile !

M. Pascal Clément. Ce projet de loi concerne incontestablement l'un des sujets qui nous touchent le plus, nous, les Français, au quotidien, tant il est vrai que, les uns comme les autres, nous n'avons pour survivre que deux objectifs fondamentaux : travailler d'abord, se loger ensuite.

Vous l'avez montré, monsieur le ministre, ce projet permettra aux Français de se loger et donnera du travail.

Je commencerai mon court exposé en rappelant que l'erreur qui a été faite en 1982 est d'autant plus étonnante et plus douloureuse que les législateurs français la commirent pour la troisième fois : après la guerre de 1914-1918, une loi a bloqué dès 1919 les loyers et entraîna la pénurie pendant toute la III^e République ; après la Seconde Guerre mondiale, la IV^e République fit la même chose avec la célèbre loi de 1948 ; enfin, les socialistes, qui ont réinventé la roue (*Sourires*), ont refait, avec la loi Quilliot, la même erreur que leurs prédécesseurs.

Il est tout à fait stupéfiant de voir combien, dans ce pays, on persiste autant dans l'erreur ! Ce sont donc trois erreurs qui ont été consécutivement commises !

Pour notre part, monsieur le ministre, nous ne tomberons pas dans le panneau en faisant l'erreur symétrique. Dans cette affaire, il faut essayer d'examiner les choses avec assez de calme pour faire tomber quelques points qui, à mes yeux, sont idéologiquement fondamentaux.

L'erreur, et M. Georges-Paul Wagner y a fait tout à l'heure allusion, me semble-t-il, c'est celle qui porte le plus beau nom. C'est de vouloir, comme disent les Italiens, l'*equo*

canone, la juste loi. C'est, effectivement, l'idéal. Tous ceux qui rêvent de faire la justice font des lois. Mais, ainsi que nous l'ont enseigné les Romains, *summum jus, summa injuria* : l'excès de droit entraîne l'injustice. Chaque fois que nous avons fait des lois de justice naissait inéluctablement l'injustice.

M. Jacques Badet. Cela vous arrange ! Pas de justice, pas de loi !

M. Pascal Clément. Or cette injustice a coûté très cher à tous les Français depuis 1982. Vous me permettez de vous dire, messieurs les socialistes, que votre loi était éminemment conservatrice car elle conservait, en fait, aux locataires existants le bénéfice de leurs loyers et, en particulier, de l'avantage considérable qui est celui d'être logé, en laissant à la porte tous les candidats à la location.

Je ne reviendrai pas sur ce que les rapporteurs et d'autres ont rappelé à cette tribune : ce marché noir, cette crise abominable contraignait un cadre à refuser une promotion ou une simple mutation dans la région parisienne ou à Paris faute de pouvoir s'y loger.

M. Jacques Badet. Il faut construire des H.L.M. à Paris, monsieur le ministre !

M. Pascal Clément. Ainsi, nous avons vu la France bloquée par une mauvaise loi sur le logement. Cette loi était fondée sur votre vision du monde, qui est complètement passéiste, infiniment dépassé ; en un mot, sur ce marxisme sous-jacent dans toutes vos lois et que nous dénonçons toujours. Ainsi que l'a fait observer M. Jean Tiberi, vous avez fait une loi contre les propriétaires et pour les locataires. Vous n'avez donc rien compris !

Un député du groupe socialistes. C'est vous qui n'avez rien compris !

M. Pascal Clément. Nous ne traitons ni des uns ni des autres. Nous traitons ici des Français, des seuls Français. Ils peuvent être socialistes et propriétaires et vous ne croirez tout de même pas qu'ils en deviendront pour autant injustes !

Il faut, et c'est le fond du problème, accepter de faire vivre ensemble des Français qui sont alternativement propriétaires et locataires. Et c'est d'ailleurs le souhait que je formule pour tous nos compatriotes, que d'être alternativement locataires et propriétaires.

M. Jean de Lipkowsky. Très bien !

M. Pascal Clément. Ainsi, c'est non pas un problème de justice, mais un problème d'équilibre. Et c'est la voie de l'équilibre que vous avez choisie, monsieur le ministre, ce dont je vous remercie.

L'un des éléments qui, à mes yeux, a le plus nui à l'investissement fut le problème des locaux vacants - et Dieu sait que, avec mon collègue Jean Tiberi, nous l'avions dénoncé lors de l'examen du texte de M. Quilliot, qui avait pour lui, il l'avouait lui-même avec quelque naïveté, une réelle incompréhension de ces questions. Vous aviez, messieurs les socialistes, la possibilité de replacer sur le marché les logements vacants à leur niveau. Vous ne vous êtes pas rendu compte que, d'un coup sec, tout l'investissement immobilier allait s'arrêter et vous avez, bouclant la boucle de l'absurde, facilité fiscalement les achats d'actions pour être certains de défavoriser le plus possible sur le plan fiscal les investisseurs immobiliers. La fiscalité que vous avez mise en place en 1982 est fantastique pour le spéculateur ! D'ailleurs, on n'a jamais autant gagné d'argent à la Bourse que pendant votre passage au pouvoir. En revanche, tous les avantages fiscaux liés à l'investissement immobilier ont été considérés comme un privilège des riches - comme s'il ne fallait pas être riche pour jouer à la Bourse ! Alors, vous avez tué définitivement l'investissement immobilier.

Vous avez donc commis une double erreur : celle de ne pas comprendre qu'il fallait rendre les logements vacants au marché...

M. Roger Més. A qui profite le marché ? Aux locataires ou aux propriétaires ?

M. Pascal Clément. ... et celle d'oublier que l'investissement est lié aux incitations fiscales. Ainsi, on a abouti à une situation de blocage. Enfin, pour fermer la boucle, vous avez fait en sorte qu'à partir du moment où un loyer ne rapporte plus rien - je vous renvoie à ce qui s'est passé sous la III^e et la IV^e République avec les lois de 1919 et de 1948 - la réha-

bilitation nécessaire par le propriétaire ne soit plus possible. Vous avez accumulé tous les inconvénients. Et vous parliez de justice !

Alors, avant de vous dire exactement ce que je pense de votre justice, je ferai - j'espère que vous me le pardonneriez, monsieur le ministre, car vous savez que c'est une idée qui m'est chère - un compliment à la loi Quilliot.

Dans tout ce que je viens de dire, je ne vois honnêtement que du mal, mais il y avait dans cette loi un point très positif que je voudrais, pour ma part, voir conserver : la durée du bail.

Dans la loi Quilliot, cette durée était à double détente : trois ans ou six ans.

Monsieur le ministre, vous avez prévu un bail de quatre ans. Vous savez combien ce sujet est psychologiquement sensible - on l'a d'ailleurs bien compris avec la loi Quilliot. Il me semble qu'à partir du moment où un problème est psychologiquement sensible, il faut respecter la tradition.

Or, en France, la tradition, c'est trois, six ou neuf ans. Par conséquent, les deux périodes de trois et six ans me semblent intéressantes.

La loi Quilliot présente un avantage : possibilité d'une résiliation sans motif au bout de trois ans, mais impossibilité de résiliation pendant les deux premières années et, en cas de bail de six ans - mesure reprise dans votre article 11, monsieur le ministre -, possibilité d'un congé motivé tous les ans, ainsi que celle d'un congé sans motif en fin de bail.

Alors, pourquoi ne gardons-nous pas ces dispositions, qui sont bonnes ? Au moins les socialistes seront bien obligés de les voter, eux qui, je le sais bien, n'ont pas peur des contradictions. Ces dispositions, je le répète, sont intéressantes, même si, j'en conviens, la plupart des candidats locataires choisissent le bail de trois ans.

J'en arrive au point négatif de la loi Quilliot. Comment des gens qui prétendent défendre la veuve, l'orphelin et la justice plus que tout au monde,...

M. Roger Maa. La veuve et l'orphelin, ce n'est pas vous qui les défendez !

M. Pascal Clément. ... alors que nous ne défendrons que les riches, ont-ils pu tolérer la survivance de la loi de 1948 ? En effet, cette loi revêt deux aspects : un aspect social, qui sera tout à fait préservé par le projet de loi et un aspect scandaleux. Je citerai au hasard l'exemple d'un couple de fonctionnaires internationaux qui loue, pour une bouchée de pain, un appartement régi par la loi de 1948. A la suite du décret que vous prendrez fort justement, monsieur le ministre, nous aurons la possibilité de rendre cette souplesse inévitable et indispensable dans toute démocratie moderne et dans tout grand pays.

Je m'étonne, messieurs les socialistes, que vous n'ayez jamais pensé à ce problème.

C'est dire que votre justice est parfaitement sélective.

Je voudrais vous rendre hommage, monsieur le ministre : tous les parlementaires en sont ici conscients, vous avez voulu faire non pas une loi de revanche, mais une loi d'équilibre qui traite tous les problèmes. Vous, messieurs les socialistes, nous n'aviez pas traité le problème de la loi de 1948 ! C'est la première fois que ce problème est courageusement abordé, dans un esprit parfaitement social, puisque tous ceux qui n'auront pas la possibilité de se reloger ailleurs auront l'assurance de finir leurs jours sur place.

C'est là une difficulté fondamentale que vous avez su résoudre, monsieur le ministre, et je souhaitais vous remercier au nom du groupe U.D.F.

Je tiens également à vous féliciter du fond du cœur d'avoir, au-delà d'un texte de loi, élaboré un plan de relance complet et ambitieux de la construction. En France plus qu'ailleurs, on est sensible à la situation du bâtiment.

Enfin, quant à l'élément éminemment social que constitue l'accès à la propriété des H.L.M., j'espère que, cette fois-ci, nous aboutirons. Vous n'êtes pas l'inventeur, monsieur le ministre, en cette affaire, mais j'espère que vous serez le premier à en collecter les fruits.

La dernière fois que nous avons, au Parlement, voté une loi qui permettait - c'était du moins son ambition - aux locataires d'H.L.M. d'accéder à la propriété, le ministre de

l'époque espérait vingt mille acquisitions. Or nous en avons eu, bon an mal an, deux mille, soit dix fois moins. Je souhaite, cette fois-ci, parce que ce sera plus simple et parce qu'il s'agit d'une loi de transition, que les choses soient différentes. Je rejoins ainsi, je le dis franchement, notre collègue Georges-Paul Wagner, en me prononçant pour cette excellente loi de transition, à la fois libérale et sociale. A terme, c'est effectivement lorsque les gens seront habitués au juste prix, à la fluidité du marché, que le code civil suffira pour régir les rapports entre le locataire et le propriétaire. Voilà qui est conforme à l'évolution d'une société moderne, où les gens se respectent. D'ailleurs, tel est l'objectif de votre loi.

Je ne sais pas combien de temps il nous faudra, à nous, les Français, pour arriver à cet équilibre, qui doit se faire, messieurs les socialistes, non pas par la loi, mais par une longue maturation des mœurs. On n'oblige pas les gens à être vertueux par la loi : ils sont ou ils ne sont pas vertueux. Mais, il revient effectivement à la loi de guider, et non pas de faire la vertu. Et c'est ce qui distingue les libéraux des socialistes.

Il faut donc voter cette loi de transition, qui nous orientera vers un marché équilibré et fluide et qui permettra d'instaurer, comme dans certains pays européens - la Belgique y est arrivée - l'équilibre, mais qui ne sera de justice qu'au niveau de ses conséquences.

Aussi, monsieur le ministre, ne changeons donc pas le titre de votre loi : celle-ci n'a pas la prétention d'être juste, mais elle s'adaptera sûrement à la réalité. Au nom du groupe U.D.F., je vous en remercie. *(Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.)*

M. Pierre Mauger. J'espère que vous êtes réconforté, monsieur le ministre.

M. le président. La parole est à M. Jacques Guyard.

M. Jacques Guyard. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je commencerai par rappeler quelques chiffres.

En 1974, on construisait en France 550 000 logements ; en 1980 : 400 000 ; en ce moment : à peu près 295 000. Autrement dit, sur les 250 000 logements que, hélas ! nous avons perdus en douze ans, 150 000 l'ont été sous la précédente majorité - mais il semblait à l'époque que c'était une évolution naturelle, nullement due aux erreurs du gouvernement en place - et 100 000 sous le dernier septennat.

Un député du groupe U.D.F. Quelle arithmétique !

M. Jacques Guyard. Autrement dit, sur douze ans nous avons connu une évolution à peu près continue de la situation du logement. Pour l'apprécier sereinement, il est bon d'observer également ce qui s'est passé dans cet intervalle chez nos voisins. L'évolution a été pratiquement identique. A peu près partout, la construction a chuté, par exemple en République fédérale d'Allemagne, en Grande-Bretagne...

M. Roger Maa. Et en Belgique !

M. Jacques Guyard. ... oui, et pour les mêmes raisons : la hausse des taux d'intérêts réels et une certaine restriction de la demande.

Seulement, nous ne parlons pas aujourd'hui que de la crise de la construction : nous avons aussi à nous préoccuper de la crise du logement dont les aspects sont beaucoup plus vastes, car cette crise se manifeste, à mon sens, par trois types de difficultés.

Il y a d'abord celles que connaissent des centaines de milliers voire des millions de familles pour payer leur loyer ou leurs annuités d'emprunt. Peut être est-ce cela qui, socialement et politiquement, constitue la difficulté la plus grave.

Ensuite, il faut tenir compte du coût, rapidement croissant, trop rapidement pour les finances publiques, des aides de l'Etat au logement. De ce point de vue, monsieur le ministre, je souhaite que dans vos réponses vous nous précisiez quelle évolution vous envisagez pour l'aide personnalisée au logement, tant ce qui concerne les accédants à la propriété que les locataires.

Enfin, le dernier aspect de la crise du logement c'est la chute de la construction, la perte d'emplois dans le secteur du bâtiment.

Les solutions n'ont pas été cherchées à partir de 1982, mais bien avant. J'ai pu admirer dans les premières interventions de membres de la majorité une extraordinaire perte de mémoire à propos d'un texte essentiel dans l'histoire de la lutte contre la crise de la construction. Je veux parler de la loi de janvier 1977. Il n'en a pas été dit mot ! Pourtant, on avait fait suffisamment de bruit à l'époque sur le rapport présenté par M. Raymond Barre s'agissant de la crise du logement et sur la loi présentée par M. Jean-Pierre Fourcade pour relancer le financement et la construction de logements. Aujourd'hui, nous traînons tous le boulet de la loi de 1977 dont personne ne sait exactement comment sortir. En tous cas son inefficacité, est parfaitement claire.

La loi Quilliot a constitué une première tentative de réponse. Elle ne s'est pas traduite en ce qui concerne la construction par les résultats que l'on pouvait en espérer.

La réponse que vous proposez en ce jour, monsieur le ministre, paraît aux socialistes inadaptée et dangereuse. Nous avons le sentiment qu'emporté par les excès de l'ultra-libéralisme à la mode, vous voyez dans la libération des loyers et dans le retour strict aux lois du marché le moyen de satisfaire les besoins. Vous avez déjà dit deux fois qu'il fallait augmenter l'offre et que tout serait ainsi réglé.

C'est oublier que le marché n'a jamais régné sur le logement en France, en tout cas sur la partie sociale du logement. Depuis un demi-siècle, dans notre pays, il a toujours été corrigé massivement par les aides fiscales à l'accession et à l'amélioration, par des prêts H.L.M. à taux très bonifiés. Tous ceux qui travaillent dans le logement rêvent encore des prêts H.L.M. à 1 p. 100 sur plus de quarante ans. Avec le taux d'inflation actuel, c'est à cela que nous devrions revenir. Le marché a toujours été aussi corrigé par les aides sociales individuelles au locataire ou à l'accédant à faibles revenus.

En échange de ces aides, l'augmentation des loyers a toujours été encadrée par l'Etat. Ce n'est pas nous qui avons commencé, au contraire : nous avons corrigé une évolution antérieure qui était dangereuse. Les gouvernements auxquels vous avez vous-même participé avant 1981 ont massivement utilisé la possibilité de blocage des loyers. Pendant plus de la moitié des années du septennat précédent, il y a eu blocage. Etiez-vous aveuglé par l'idéologie ambiante pour l'oublier ou avez-vous à ce point changé ?

Vous êtes allé trop loin à l'époque et avec la loi Quilliot nous avons tenté d'infléchir cette évolution en définissant un mode d'augmentation automatique des loyers, en fonction de l'inflation, ou un mode d'évolution concertée des loyers entre propriétaires et locataires.

Maintenant, votre manière de régler le problème équivaut un peu à trancher le nœud gordien : vous transférez aux propriétaires la responsabilité des hausses. Je dis que vous ne tiendrez pas cette politique. Si vous deviez la tenir, de deux choses l'une : soit vous auriez fait délibérément le choix de l'inflation, soit M. Balladur, défenseur institutionnel de l'indice, bloquera les évolutions naturelles, j'en suis assez convaincu.

Depuis quinze ans, la solution au problème de l'évolution des loyers est recherchée dans une concertation entre les bailleurs, les locataires et l'Etat. La concertation associe la hausse des loyers, le contrôle des charges ainsi que les travaux d'amélioration et d'économie d'énergie. C'est une orientation qui s'est affirmée dès la fin des années soixante face à des conflits locatifs exacerbés et sans issue. Elle s'est organisée avec les procédures Delmon qui, à la fin du septennat précédent, allaient s'institutionnaliser, quand M. d'Ornano a présenté, à la fin de 1980, un projet de loi pour rendre les conclusions des négociations Delmon obligatoires. Le calendrier n'a pas permis de faire passer cette loi, mais c'est dans cette continuité que s'inscrivait pour une large part le texte de Roger Quilliot. C'est d'ailleurs pour cela qu'il a été suivi unanimement par le Sénat - et par l'Assemblée - encore qu'ici-même avec de fortes nuances.

La loi Quilliot a eu des avantages et des inconvénients, comme tous les textes. Elle a au moins rendu les Français plus conscients de la qualité du logement, des conditions de son amélioration et des coûts. C'est un avantage certain. Elle a permis une modernisation remarquable du parc ancien. Cette modernisation est notre fierté. En effet, c'est à partir de 1981 que les choses ont vraiment démarré. Pour cette modernisation, vous nous avez annoncé tout à l'heure, monsieur le ministre, 100 millions de crédits supplémentaires en

oubliant, hélas ! la réduction bien plus importante des crédits des P.A.L.U.L.O.S. ou des crédits affectés par le fonds spécial des grands travaux à l'amélioration de l'habitat.

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. Vous oubliez les taux des prêts !

M. Jacques Guyard. Le taux des prêts joue effectivement un grand rôle, mais il ne compense pas l'ensemble.

M. Lédiaslas Ponietowski. C'est vous qui avez réduit les crédits des P.A.L.U.L.O.S. !

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Guyard ?

M. Jacques Guyard. Je vous en prie, monsieur le ministre.

M. le président. La parole est à M. le ministre, avec l'autorisation de l'orateur.

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. Le programme physique des crédits des P.A.L.U.L.O.S. pour le logement locatif a été augmenté, mais par une voie qui peut paraître surprenante.

C'est vrai qu'en matière de subventions, il y a eu une réduction globale, mais la diminution de 9 à 5,8 p. 100 du taux des prêts des P.A.L.U.L.O.S. permettra, avec le même taux moyen d'aide, que ce soit par la bonification ou la subvention, d'accroître le programme physique d'amélioration pour le logement locatif.

Or, je l'ai rappelé, il en va de même pour les propriétaires bailleurs ou pour les propriétaires occupants, par la prime d'amélioration de l'habitat : l'effort de réhabilitation du logement fait donc partie, comme l'effort pour le logement neuf, du plan d'ensemble visant à augmenter l'offre de logements et à rétablir une meilleure situation dans l'ensemble de ce secteur. (Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.)

M. Jacques Badet. Donc acte !

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Guyard.

M. Jacques Guyard. Je vous donne acte bien volontiers de votre mise au point, monsieur le ministre : je n'oublie pas pour autant la disparition du fonds spécial des grands travaux dans ce domaine.

L'essentiel est que vous vouliez relancer la construction neuve. Je souhaite très sincèrement que vous réussissiez, mais je crains que vous n'obteniez, pour un coût fiscal extrêmement lourd, que 15 000 ou 20 000 logements supplémentaires. Ce sera déjà important. Mais ces logements iront à ceux qui ont les moyens de se les payer, et dont les besoins sont dans l'ensemble déjà à peu près satisfaits.

Vous annoncez 100 000 logements locatifs supplémentaires en quatre ans, au moins autant en accession à la propriété. Je crains que vous ne puissiez obtenir ce résultat. La forte baisse des taux des caisses d'épargne ronge les bases même du financement du logement en menaçant la collecte. La diminution des taux des P.L.A. est inférieure à la baisse des taux des caisses d'épargne. Il n'y a pas là la marque d'une volonté absolument évidente d'augmenter la construction locative.

Vous tenez aussi, et c'est nécessaire, de libérer de nouveaux terrains ou de nouvelles capacités pour la construction. Les textes de 1983 et de 1985 avaient déjà assoupli la réglementation en ce sens et ouvert la voie à une plus grande initiative des élus. Cependant, si cela est nécessaire, il nous semble que vous allez trop loin, au moins sur un point, et que vous créez des risques pour l'environnement auquel de très nombreux citoyens sont sensibles. Je me réfère aux articles 60 et 62 du projet.

En effet, vous souhaitez comme nous tous éviter les mitages, ce qui impose de protéger fermement les zones agricoles et les forêts, les prairies, les garrigues ou les maquis en zone méridionale. Vous voulez aussi préserver les espaces verts urbains. Cela impose que l'on ne puisse subrepticement transformer des terrains réservés à cet usage en terrains constructibles. Passer, sans enquête publique, de l'affectation d'un terrain à des bureaux, à une affectation à du logement ne pose pas de problème. C'est normal. L'environnement

n'est guère modifié. En revanche, passer d'un square à un immeuble, c'est autre chose : l'enquête publique, là, est nécessaire.

De même, le deuxième alinéa ajouté à l'article 60 mérite précaution. Il permet « à compter de la publication prescrivant la révision d'un plan d'occupation des sols » de faire une application anticipée des nouvelles dispositions et ce, sous réserve que le nouveau projet de P.O.S. ne soit pas « incompatible avec les dispositions d'un schéma directeur ou d'un schéma de secteur approuvé ou en cours d'établissement ».

Il y a là une forme d'incohérence technique entre le mois donné au préfet pour juger de la légalité de la décision du conseil municipal et le laps de temps nécessaire dont ce préfet dispose pour communiquer l'ensemble des directives indispensables à l'élaboration de la révision du P.O.S. - délai de trois mois. Nous y reviendrons dans la discussion de détail.

Le plus grave, c'est que le projet méconnaît la capacité de beaucoup de Français à payer le coût réel du logement. La moitié des salariés de notre pays gagnent moins de 6 000 francs par mois environ ; 2,5 millions d'entre eux sont au chômage ; et le chômage n'a pas ralenti sa progression moyenne sur les quatre derniers mois. Vous venez d'alourdir les charges. Votre projet menace de les alourdir encore. Vous voulez augmenter de nombreux loyers, en rapprochant de ceux du marché libre, en centre-ville et pour les locations privées, ou du plafond pour les logements sociaux.

Bien des Français ne savent pas ce que sont les plafonds. Il se trouve que je suis maire d'une ville nouvelle où toutes les constructions sont neuves et où la quasi-totalité des immeubles ont des loyers au plafond. Ce dernier, dans une H.L.M., c'est plus de 3 000 francs par mois pour un trois pièces, et 4 000 francs par mois pour un cinq pièces. Un couple de salariés moyens avec un enfant, gagnant 6 000 francs par mois ne bénéficie pas de l'A.P.L. D'ores et déjà, dans une H.L.M. neuve de la banlieue parisienne, ces couples consacrent plus du quart de leurs revenus à leur loyer. Ils peinent à le faire. Ils pouvaient espérer un petit répit grâce à la baisse du coût du chauffage. Vous le leur refusez, en fait, par l'inclusion de nouvelles dépenses dans les charges. Vous en faites pratiquement le modèle à atteindre. Vous demandez un taux d'effort supérieur à 25 p. 100 alors que, par consensus des partenaires économiques, le plan prévoyait d'en rester à des taux variables de 8 à 18 p. 100 selon les revenus.

Tous les élus locaux, et vous en êtes, qui ont un parc notable de logements sociaux vous le diront : vous risquez de précipiter dans la précarité des centaines de milliers de ménages qui, jusqu'à présent, arrivent de justesse à faire face à leur loyer. Vous le sentez bien d'ailleurs. J'ai été frappé ce matin par votre insistance sur la protection nécessaire pendant la phase de transition. Votre insistance s'adressait, c'est clair, à la droite de l'Assemblée car, s'agissant de la protection, nous serions plutôt parmi vos soutiens. Mais à entendre les orateurs du R.P.R. ou de l'U.D.F., la lutte avec eux sera rude : vous avez déjà, monsieur le ministre, semble-t-il, pas mal reculé.

De surcroît, vous accentuez cette déstabilisation du locataire par la possibilité, ouverte à tout bailleur, d'augmenter librement son loyer à chaque renouvellement, et de chasser son locataire si celui-ci ne peut pas suivre. Même le secteur H.L.M., jusqu'à présent à l'abri de ces renouvellements, peut maintenant opter pour le bail, avec possibilité de rupture.

Je rappelle que tous les organismes d'H.L.M. ne sont pas présidés par des élus. Il existe un parc massif de sociétés anonymes d'H.L.M. de statut privé dans lesquelles les élus n'ont rigoureusement rien à voir. En revanche, ces sociétés sont tout naturellement dominées par la volonté d'équilibrer au mieux leurs comptes et, éventuellement, d'améliorer la situation de leurs cadres.

En dépit de la baisse des taux et des aides fiscales, bien des familles risquent de se trouver, quand elles ont choisi l'accession, jetées dans des situations graves. Vous voulez développer l'accession. Nous ne contestons pas cette orientation, mais nous constatons, dans toutes les permanences que nous pouvons tenir, la difficulté de très nombreux ménages qui ont choisi l'accession sans en avoir vraiment les moyens ou - cas encore fréquent - dont les moyens ont diminué depuis la période où ils avaient choisi l'accession. Les

annuités se révèlent trop lourdes. Il y a impossibilité de revendre en cas de mutation professionnelle ou de séparation dans le ménage. L'accession est un risque. Il ne faut pas le faire courir à des familles qui ne sont pas financièrement armées pour le prendre.

Les solutions ne nous paraissent pas être là. M. Tiberi nous a demandé quelles solutions nous proposons. Il y a diverses voies pour améliorer les ressources des organismes d'H.L.M. et des bailleurs privés. Il faut améliorer ces ressources, c'est vrai, car les propriétaires doivent avoir les moyens d'entretenir et de renouveler le patrimoine. C'est indispensable. On peut y parvenir par la remise en ordre progressive des loyers en diminuant les rentes de situation de certains immeubles d'avant les années soixante-dix. De ce point de vue, l'expérimentation menée à l'initiative de mon collègue Badet a été une bonne chose.

On peut aussi définir un nouvel indice de référence pour l'augmentation des loyers ; nous sommes ouverts à une discussion sur ce thème, mais nous ne sommes pas prêts à voter un texte sans savoir ce qu'il y a dedans !

Il y a également le passage progressif à une aide sociale unique prenant vraiment en compte les besoins de tous ceux qui n'ont que de petits ou de moyens revenus. On peut aussi atteindre le but, et c'est fort important - à ce sujet, monsieur le ministre, j'attends aussi des éléments d'explication - par la renégociation des emprunts les plus chers pour les organismes d'H.L.M. ou pour ceux qui ont accédé à la propriété ces dernières années, en gros depuis 1978-1979, à l'époque des taux d'intérêt les plus élevés. Les intéressés sont étouffés par leurs annuités : il faut absolument leur redonner un peu d'oxygène.

Je mentionnerai également l'intéressement de tous les locataires à la réduction des charges, ce qui suppose une concertation étroite. Nous sommes des adeptes acharnés de la concertation parce qu'elle rend les partenaires responsables. Mais, pour qu'il y ait véritable concertation, il faut que tous les dossiers soient ouverts au public, sur les travaux d'amélioration. Toutes les associations locales et nationales de locataires et de copropriétaires doivent être des partenaires reconnus auxquels l'ensemble des dossiers est ouvert.

Enfin, il faut continuer la modernisation de l'industrie du bâtiment, pour qu'elle resserre encore ses prix de revient. De ce point de vue, il y a un gros effort à consentir dans le domaine de l'éducation et les initiatives doivent y être encouragées. Ma circonscription compte un lycée professionnel du bâtiment qui a passé un accord de jumelage avec une entreprise de pointe dans le domaine de la construction. D'ores et déjà, les résultats possibles dans ce domaine sont visibles. Il faut les encourager.

Sur certains points de votre projet, nous sommes prêts à la discussion, dans un esprit positif. Nous présenterons des amendements sur ces dispositions. En revanche, sur le principe même de la liberté des loyers, nous disons non. En matière de logement, compte tenu des revenus actuels des Français, le dialogue serait trop inégal entre bailleurs et locataires. Le chômage et l'insécurité du lendemain ont déstabilisé de nombreux Français. La sécurité du logement leur permet de traverser ces temps difficiles. Vous risquez de briser ce dernier lien qu'ils ont avec l'ensemble de la société.

C'est pourquoi, nous vous déclarons, monsieur le ministre : ne soyez pas l'apprenti sorcier du libéralisme dans un domaine aussi sensible que celui du logement !

M. Pascal Clément. Vous, vous êtes des sorciers professionnels ! (Sourires.)

M. Jacques Guyard. Les risques, monsieur le ministre, sont trop lourds.

C'est pourquoi le groupe socialiste s'y opposera résolument. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

M. le président. La parole est à M. Jean Besson.

M. Jean Besson. Monsieur le ministre, mes chers collègues, par son intitulé même - « projet de loi tendant à favoriser l'investissement locatif et l'accession à la propriété de logements sociaux » - ce projet doit constituer un élément essentiel de la politique destinée à combattre deux des crises graves que traverse notre pays.

Il faut, en effet, parler de deux crises distinctes mais dépendantes : d'une part, celle de l'industrie de la construction, d'autre part celle du logement.

La crise, dans l'industrie de la construction, a commencé en 1974 pour s'accélérer brusquement, en 1982, sous les effets pervers de la loi n° 82-526 du 22 juin de la même année, dite loi Quilliot.

De 1982 à 1985, comme M. le rapporteur l'a fait remarquer ce matin, 150 000 emplois ont été perdus dans le bâtiment et les travaux publics, soit la moitié des emplois disparus dans cette branche d'activité en dix ans. Contrairement à ce que pense notre collègue M. Guyard, de tels calculs ne relèvent pas de l'amnésie, mais simplement de l'arithmétique, puisque 325 000 emplois ont été perdus dans cette branche depuis 1974, c'est-à-dire 175 000 en huit ans et 150 000 en quatre ans. Je crois qu'on peut parler de progressivité, et même de très nette progressivité.

Je voudrais aussi appeler l'attention sur un fait dont on parle moins, c'est que les conséquences ont été aussi désastreuses en nombre d'entreprises qu'en nombre de salariés. La crise du logement, elle, se résume à quatre chiffres : en 1974, 550 000 mises en chantier de logements neufs, en 1985, 295 000.

Cette crise touche le locatif comme l'accès à la propriété, et elle a, bien sûr, des causes multiples, récentes ou anciennes. Dans un contexte économique difficile depuis le premier choc pétrolier, l'investissement dans la pierre a été largement concurrencé par des formes de placement à plus fort rendement.

La loi Quilliot a été perçue comme le révélateur et le multiplicateur de la crise. La baisse du pouvoir d'achat et la montée du chômage ont aussi naturellement contribué à la baisse de la demande dans la construction privée. Les incitations fiscales et la bonne tenue de la Bourse ont retiré nombre d'investisseurs au marché immobilier. Et ce désengagement a été d'autant plus fort que l'investissement immobilier, non stimulé par des incitations fiscales, a enregistré une très forte baisse de rentabilité.

Dans ce contexte, la loi Quilliot, en s'appliquant indistinctement à tous les logements, de façon permanente, quelle que soit la localisation, ne pouvait qu'aggraver la situation en limitant encore davantage les revenus des investissements immobiliers.

Et puis, des rigidités ont été introduites sur le marché en renforçant notamment le droit des locataires au maintien dans les lieux, même pour les mauvais payeurs. Et les investisseurs, bien sûr, ont réagi en conservant les logements vacants ou en les vendant pour se reporter sur le marché boursier.

La loi de 1948, conçue pour débloquer les loyers et relancer la construction après la crise de l'entre-deux-guerres, était simple dans son fondement, car limitée dans le temps et dans l'espace. Mais ses effets ont été neutralisés. Le maintien de la loi et la possibilité de transmission des baux ont créé des rentes de situation. Devenue anti-économique, cette loi est aussi devenue dans certains cas antisociale. L'insuffisance des revenus immobiliers a empêché les propriétaires bailleurs d'entretenir les bâtiments, ce qui a conduit à une lente dégradation du patrimoine. La fiscalité immobilière et foncière a renchéri les coûts, réduit le marché et découragé investisseurs et acheteurs. La déduction de la totalité des annuités d'emprunt n'a plus été possible pour les accédants à la propriété, même dans le cas d'une résidence principale. Enfin, même les bonnes choses ont leurs mauvais côtés puisqu'une stabilité monétaire améliorée a aussi joué dans le mauvais sens. Tout ce système a conduit à détourner les Français de l'investissement immobilier, ou à les freiner.

Pour relancer la construction et assouplir le marché du logement, il faut non seulement réinstaurer un climat de confiance, et pas seulement chez les locataires, mais aussi chez les propriétaires et engager une action vigoureuse de toute urgence.

Les mesures nécessaires à cette action sont en grande partie contenues dans le projet de loi que vous nous présentez, monsieur le ministre. Je ne les passerai pas en revue, mais je voudrais, si vous le permettez, insister sur deux aspects particuliers de ce texte : d'une part les mesures destinées à élargir l'offre foncière ; d'autre part, les dispositions concernant les organismes d'H.L.M.

En ce qui concerne le premier aspect, la diminution constante du volume de la construction au cours des dernières années a masqué un phénomène inquiétant : la dimi-

nution de l'offre foncière. Ce phénomène réapparaît aujourd'hui avec un plus grande acuité du fait d'une politique d'urbanisme contraignante.

Mais il est vital qu'une évolution conjoncturelle favorable du secteur de la construction ne se heurte pas à l'avenir à la pénurie foncière. Celle-ci se fait déjà sentir dans les grandes agglomérations et risquerait de mettre en échec toute tentative de relance dans ce secteur.

Divers instruments juridiques et réglementaires ont resserré l'étau sur l'initiative privée et ont permis aux pouvoirs publics de jouer un rôle d'agent économique en faussant parfois les mécanismes du marché foncier, ce qui entraîne du même coup la raréfaction de l'offre foncière.

Si le rôle naturel d'arbitre revient à l'Etat, la preuve a été faite que seul le système de la libre entreprise et de l'économie de marché est capable de susciter les initiatives indispensables au développement de notre économie.

Il est impératif que des dispositions viennent favoriser un développement sensible de l'offre des terrains, matière première de la construction et, dans un même temps, faciliter la réalisation des opérations d'aménagement et de construction.

Les mesures prévues dans ce projet de loi, témoignent, monsieur le ministre, de la pleine conscience que vous avez eue de ces difficultés. Il en est ainsi de la suppression du caractère automatique du droit de préemption ; de la possibilité pour les communes de modifier, voire de supprimer le plafond légal de densité, de la simplification de certaines dispositions des P.O.S. ou l'élaboration de Z.A.C. et de diverses mesures de nature à lever certains blocages.

Toutes ces mesures vont dans le sens de la libération de l'offre foncière. Elles devront être complétées aussi rapidement que possible par un allègement significatif de la réglementation.

Une autre partie importante de ce projet de loi concerne les organismes H.L.M. Il était temps ! Un certain nombre d'entre eux se trouvent dans une situation financière plus que préoccupante, coïnés comme ils sont entre la hausse des coûts et la non-répercussion en hausse des loyers. Le prolongement des conditions actuelles de gestion locative les conduirait à court terme, inéluctablement, à la faillite et donc à la pénalisation du contribuable.

Je voudrais à ce sujet m'inscrire en faux contre les propos de notre collègue M. Mercieca. Dans la plupart des cas, les difficultés que rencontrent les organismes H.L.M. sont liées, non pas au financement des logements neufs, mais simplement au déficit d'exploitation de la gestion locative du parc existant. D'où la grande difficulté qu'ils rencontrent à entretenir correctement ce patrimoine.

Il fallait donc étendre aux organismes H.L.M. le régime de la liberté des loyers.

Cette liberté a pour objet d'adapter les décisions aux spécificités locales et doit donc permettre de moduler les loyers en fonction des services rendus et non plus, comme c'était le cas, de suivre un système d'encadrement administratif national. Elle ne doit pas pour autant susciter automatiquement une hausse du montant global des loyers perçus.

Il n'est en effet pas question de se désintéresser de l'évolution des loyers du secteur social, puisque, monsieur le ministre, vous l'avez dit ce matin, ils sont pris en charge pour 40 p. 100 par les différentes aides au logement.

La possibilité de demander aux locataires dont les ressources dépassent les plafonds réglementaires d'acquitter un « surloyer » me paraît être par contre une mesure de véritable justice sociale.

Cela ne signifie pas l'abandon des procédures de concertation. Ce projet de loi assure la clarté et la transparence des relations entre bailleurs et locataires. Mais le dispositif de relations collectives, instauré par la loi du 22 juin 1982, était excessivement complexe, souvent inutile dans la pratique, et parfois susceptible d'introduire des éléments de tension. Il fallait encourager un dialogue constructif. Il est assuré tant au plan local qu'au plan national dans le cadre d'une commission de concertation et au plan départemental dans le cadre d'une commission de conciliation.

La politique suivie depuis plusieurs années avait pour effet de faire supporter par les investisseurs et les propriétaires des préoccupations sociales qui ne relèvent pas de leur responsabilité. C'est à l'Etat qu'il revient de traiter les aspects sociaux du problème du logement.

Il fallait donc que de nouvelles mesures confortent les organismes d'H.L.M. dans leur mission. Celles favorisant l'accession à la propriété, en allégeant la procédure de vente des logements H.L.M., vont dans la bonne direction. Le régime actuel de vente des biens immobiliers appartenant aux organismes d'H.L.M., fixé par la loi du 2 novembre 1983, n'a pas permis de répondre aux espoirs de nombreux locataires désireux d'acquérir leur logement dans de bonnes conditions. Votre projet de loi, monsieur le ministre, devrait enfin répondre aux aspirations d'un grand nombre de Français.

Un des moyens de conforter les organismes d'H.L.M. dans leur mission, c'est de les insérer dans la vie économique, de les rendre encore plus efficaces, c'est-à-dire de les libérer de certaines contraintes spécifiques, administratives entre autres, mais aussi financières et comptables.

Les dispositions prévues au titre IV du projet de loi allègent, assouplissent, modernisent la gestion des organismes H.L.M. Je voudrais dire à M. Malandain qu'il ne s'agit plus aujourd'hui de sortir du XIX^e siècle, mais d'essayer d'entrer dans de bonnes conditions dans le XXI^e.

M. Guy Malandain. Cela change tout !

M. Jean Basson. L'ensemble permettra aux collectivités publiques de mieux maîtriser, à travers les organismes H.L.M., la mission sociale que représente le logement des personnes défavorisées ou en difficulté, tout en assurant à tous un meilleur droit au logement.

Monsieur le ministre, au fil des années, les réglementations se sont ajoutées par strates successives, de sorte qu'elles constituent aujourd'hui une sorte d'énorme mille-feuille. Certaines couches sont bien rassies, d'autres plus récentes ont un arrière-goût d'amande très amère. Et d'indigeste, ce mille-feuille est devenu nocif. Monsieur le ministre, il faut le mettre à la poubelle et servir aux Français le fruit de nos réflexions, c'est-à-dire une loi qui répond à leurs goûts et à leurs besoins. Votre projet n'est certes pas idéal. Il devra, au plus vite, être complété par des mesures réglementaires, financières et fiscales, notamment à l'occasion de la prochaine loi de finances, et surtout par un très, très grand effort de simplification. Mais, d'ores et déjà, il va dans le bon sens et nous le soutiendrons. *(Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.)*

M. le président. La parole est à M. Vincent Porelli.

M. Vincent Porelli. Monsieur le ministre, vous prétendez créer des emplois dans le bâtiment et vous mettez à mal le logement social qui seul a résisté jusqu'à présent. Vous affirmez combattre l'inflation et vous organisez la hausse des loyers et des valeurs foncières. Vous voulez répondre à l'aspiration à l'accession à la propriété, de nombre de nos concitoyens et vous laminez leur pouvoir d'achat et organisez la précarité de l'emploi.

Ces contradictions sont la conséquence directe de votre but essentiel : rendre au logement son caractère marchand, c'est-à-dire en faire un objet de profit, de rentabilité soumis aux lois du marché.

La réalisation d'un tel objectif passe par la disparition du logement social qui est fondé, lui, sur la logique de la satisfaction des besoins.

Or ce ne sont pas les droits des locataires qui ont dissuadé d'éventuels investisseurs, mais bien la possibilité de placements autrement intéressants, en obligations dès 1980, puis en actions à partir de 1981, sans parler des S.I.C.A.V. et autres fonds communs de placement.

Les conditions actuelles du marché font qu'il n'y a pas de place pour un investissement locatif privé significatif.

C'est bien pourquoi, monsieur le ministre, et quelque peu en contradiction avec votre doctrine libérale, vous y allez de l'interventionnisme étatique : l'aide fiscale au logement privé locatif instituée par le gouvernement Fabius est doublée - elle atteint 40 000 francs - et les exonérations fiscales exorbitantes sur les revenus tirés de la location passent de 15 à 35 p. 100.

En contrepartie, il est demandé aux investisseurs privés de louer les logements pendant quatre ans - trois ans si l'on suit la majorité de la commission de la production et des échanges.

Au total, le Gouvernement s'apprête ainsi à accorder à ce type d'investissement des aides équivalentes aux aides budgétaires - aide à la pierre et A.P.L. - consenties pour le logement locatif social.

Ainsi, à aides publiques identiques, on a d'un côté un logement locatif privé, loué pour quatre ou trois ans à n'importe quel niveau de loyer, sans A.P.L., et, de l'autre, un logement locatif social dont le locataire peut bénéficier de l'A.P.L.

Tout choix fondé sur des critères d'efficacité économique et sociale devrait logiquement aboutir à accorder une priorité à la construction locative sociale. C'est le parti contraire que le Gouvernement et sa majorité ont choisi. Et ces choix auront, bien sûr, des conséquences extrêmement graves pour la vie quotidienne de millions de Français.

Mais, dites-vous, votre dispositif encouragerait aussi l'accession à la propriété.

Première remarque : quel type d'accession, monsieur le ministre, puisque vous vous apprêtez à réduire encore les P.A.P., qui, contrairement aux prêts conventionnés, ouvrent droit à une exonération de dix ans du foncier bâti ?

Deuxième remarque : votre dispositif est construit sur la logique de la loi de 1977, c'est-à-dire sur le « tout » à l'accession à la propriété aux dépens du logement locatif social.

Pourtant le bilan de cette loi de 1977 est consternant ! Des dizaines de milliers de familles se sont lourdement endettées au vu d'une A.P.L. mirifique et sur l'idée que l'inflation allait se poursuivre. Loin de diminuer, l'effort qui leur est demandé s'aggrave et devient souvent insupportable. Des mesures s'imposent, par conséquent, pour aider ces familles. Mais il est au moins aussi important de ne pas renouveler à l'avenir ces errements. Or c'est précisément ce que vous vous proposez de faire.

Tout d'abord, comme vos prédécesseurs, vous vous attaquez à l'A.P.L. de manière que la proportion de locataires supportant des loyers élevés augmente et qu'ils soient ainsi incités à se tourner vers l'accession à la propriété.

Ensuite, vous organisez la hausse des loyers H.L.M. et de ceux de la loi de 1948, avec pour objectif un alignement sur les loyers du marché. Par le jeu du surloyer, par la libération des loyers des logements vacants, par la limitation du inaitien dans les lieux, vous organisez cette transition. En ne réévaluant pas les plafonds de ressources P.L.A., vous restreignez progressivement le champ du logement social.

La vente des H.L.M. répond également à ce souci de limiter le secteur locatif social au strict minimum.

Tout cela est cohérent avec la réforme des statuts des organismes d'H.L.M. Il s'agit, en définitive, de les banaliser en une ultime étape avant la disparition pure et simple du secteur social locatif.

Cette réduction et cette dénaturation du logement social ne sont pas sans effet. Dès lors, vous voudriez que l'accession à la propriété apparaisse à beaucoup comme le seul moyen possible de satisfaire leur aspiration légitime à disposer d'un logement sans la menace permanente d'un congé ou d'une augmentation de loyer abusive et avec une possibilité réelle d'en maîtriser la gestion. Mais cette aspiration se heurte à une contradiction de fond. Comment, en effet, entreprendre une telle opération sans un minimum de sécurité de l'emploi et sans la perspective d'une progression de pouvoir d'achat ? Quand l'I.N.S.E.E. annonce, pour les prochaines années, une aggravation du chômage, quand vous supprimez l'autorisation administrative de licenciement, quand vous bloquez pour 1986 toute revalorisation des salaires du secteur public et qu'il est question de reconduire cette mesure pour 1987, permettez-moi, monsieur le ministre, de m'étonner de votre étonnement devant l'« attentisme », comme vous le qualifiez, des accédants potentiels.

C'est bien pourquoi c'est la relance de l'économie et la création de centaines de milliers d'emplois productifs stables qui, seules, pourront relancer l'accession à la propriété, et non l'inverse.

La réponse aux besoins de logement des Français et la relance du bâtiment et des travaux publics passent nécessairement par le logement social.

Nous avons, nous les communistes, proposé, et nous proposons à nouveau, de modifier profondément les mécanismes de son financement de manière à permettre la construction de plus de logements et la réduction des actuels loyers H.L.M. issus de la loi de 1977, qui sont trop élevés.

Nos propositions reposent techniquement sur un dispositif de prêts aux organismes d'H.L.M. pour construire à conditions variables bénéficiant de bonification de l'Etat étalées sur cinq ans, qui permet de fixer à 3 p. 100 la première

annuité de ce prêt et d'en maintenir la progression en dessous de l'inflation. La faisabilité du système repose sur le maintien d'une aide substantielle à la pierre permettant de juguler l'explosion des aides à la personne tout en garantissant, bien sûr, le pouvoir d'achat de l'A.P.L. et de l'allocation logement pour les familles qui en bénéficient.

Les moyens de financement existent, monsieur le ministre. Regardons par exemple les quinze milliards de francs que la Caisse des dépôts obtient sur l'encours de la caisse des prêts aux H.L.M. par le seul jeu de la baisse de la rémunération des livrets A.

Il faut mettre fin d'une manière irréversible à la modification perpétuelle des conditions d'emprunt. Il est inconcevable que l'équilibre d'une opération reste fonction de la situation du marché monétaire au moment de son financement.

Nos propositions visent précisément à stabiliser complètement les conditions d'emprunt, en organisant l'évolution de l'annuité en fonction de l'inflation. C'est ce dispositif qui justifie d'allonger à quarante ans la durée du prêt.

L'accession à la propriété, pour nous, monsieur le ministre, ne s'oppose pas au locatif, mais le complète utilement. Ce doit être, non pas un palliatif à la pénurie d'H.L.M. ou au coût trop élevé des loyers, mais un choix réel ouvert aux familles.

C'est pourquoi nous souhaitons le maintien d'un secteur accession aidée - P.A.P. important, bénéficiant d'une aide de l'Etat suffisante. Bien entendu, le prêt conventionné devrait garder une place utile en complément du P.A.P.

L'épargne logement, enfin, devrait être revue. Les banques et établissements financiers réalisent des marges énormes sur ce système en raison de la faible rémunération qu'elles apportent à l'épargne collectée. Les marges tirées de ce régime sont de l'ordre de 20 milliards de francs par an. Il n'est pas légitime, dans ces conditions, que les finances publiques aient à supporter les 6 200 millions de francs annuels de versement de la prime épargne logement qui devrait être intégralement supportée par le secteur bancaire. Nous reviendrons, au cours du débat, en présentant nos amendements, sur le détail de toutes ces propositions.

En conclusion, monsieur le ministre, permettez-moi de vous dire que le marxiste que je suis pourrait, si le sort de millions de gens n'était pas en jeu, compatir ou sourire, c'est selon, à propos de vos incohérences libérales.

Il est bien décevant pour le libéral que vous êtes de constater qu'un secteur aussi important que le logement ne peut se plier sans graves inconvénients aux lois du marché. Vous le reconnaissez pourtant en intervenant à contresens pour soutenir artificiellement le secteur locatif privé.

Il est temps de rectifier, je dirais même plus, il est nécessaire de rectifier, au nom de l'intérêt du plus grand nombre, de la justice sociale et de l'efficacité économique. C'est la condition obligée pour mettre en œuvre dans ce pays une politique de création d'emplois dans le bâtiment et les travaux publics et satisfaire les besoins de logement.

Monsieur le ministre, vous vous doutez bien que, en ce qui nous concerne, nous encourageons, pour mettre en échec vos dangereux projets, la lutte de tous les usagers. *(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)*

M. le président. La parole est à M. Maurice Ligot.

M. Maurice Ligot. Monsieur le ministre, mes chers collègues, je centrerai mon propos essentiellement sur les problèmes de la construction.

L'activité du bâtiment, qu'elle soit construction neuve ou réhabilitation de logements anciens, est à la fois un des moteurs de l'économie, créateur d'emplois, et un instrument de mesure de l'activité économique.

Représentant environ 25 p. 100 des salariés de l'industrie, le secteur de production du bâtiment joue un rôle d'entraînement considérable vis-à-vis d'une multitude d'industries. Pour une production supplémentaire d'environ 250 000 francs, un emploi est créé dans le bâtiment, mais aussi un autre dans le reste de l'économie.

Sait-on que le bâtiment réalise chaque année 320 milliards de francs de travaux en métropole, soit l'équivalent de la production de l'agriculture tout entière ou encore d'un ensemble économique constitué par la sidérurgie, l'automobile et la construction navale ? C'est dire que le bâtiment est un des piliers de l'industrie.

Par rapport à d'autres secteurs, l'activité du bâtiment n'a pas d'effet négatif sur notre balance extérieure, le bâtiment étant peu importateur.

Enfin, bien que l'effort global de la collectivité en faveur du logement soit important en dépenses budgétaires et extra-budgétaires - 90 milliards de francs en 1984 -, les recettes fiscales que dégage le parc de logements sont largement supérieures : 163 milliards de francs pour la même année.

Autant de critères, propres à l'industrie du bâtiment, qui indiquent que toute politique économique qui ignore ou qui joue contre ce secteur de la production entraîne de graves effets sur la situation économique générale et sur l'emploi ; ce qui s'est passé entre 1981 et 1985 l'a amplement démontré avec la pénurie de logements, leur dégradation progressive et le chômage accentué dans ce secteur.

A l'inverse, d'une politique de développement du secteur du bâtiment, conduite en faveur de l'augmentation de l'offre de logements, découlent des effets économiques et sociaux favorables. L'exemple de la Suède cité ce matin par notre collègue Poniatowski nous en a apporté la démonstration.

C'est votre grand mérite, monsieur le ministre, que d'avoir établi un bon diagnostic économique et d'avoir compris qu'il fallait non pas des mesures partielles, mais un plan d'ensemble.

Tel est précisément l'objet du projet de loi que vous nous présentez, avec sa double finalité : sous l'angle social, d'une part, celle du logement des Français, qui, nous le savons, est devenu insatisfaisant, notamment dans le secteur du logement locatif ; sous l'angle économique, d'autre part, la situation de l'industrie du bâtiment se reflète depuis plusieurs années catastrophique à cause de l'éffondrement de l'effort d'investissement en matière de logement.

Votre texte est donc une nécessité absolue face à une situation gravement dégradée et qui n'autorise plus aucun retard.

Dressons le bilan de la politique du logement des gouvernements socialistes.

Les principaux indicateurs de l'activité du logement sont à la baisse depuis plus de dix ans, mais avec une très nette aggravation depuis 1981.

Une première phase, de 1974 à 1981, a vu une chute lente mais régulière de la production et des effectifs dont les baisses cumulées sont de l'ordre de 10 p. 100. En 1980-1981, le nombre de logements mis en chantier paraissait stabilisé au niveau de 400 000 par an, c'est-à-dire pratiquement au niveau des besoins.

Une deuxième phase de rupture accélérée et brutale, de 1981 à 1985, a fait perdre au bâtiment, sur une période deux fois plus courte, le même montant de chiffre d'affaires et les mêmes effectifs : 150 000 salariés et 100 000 logements en moins en trois années.

Sur les premiers mois de l'année 1986, on observe une nouvelle baisse de l'emploi et des mises en chantier. Les carnets de commande restent très courts et l'on constate une progression tout à fait exceptionnelle du nombre des cessations d'activité des entreprises, supérieur de 30 p. 100 à celui de l'année précédente.

En conséquence de ce phénomène de crise de la construction, s'est développée - et c'était prévisible - une crise du logement, avec une situation de pénurie du logement locatif, dont souffrent notamment les jeunes ménages et les plus défavorisés.

Enfin, il faut rappeler la situation financière difficile que connaissent aujourd'hui nombre d'organismes d'H.L.M., les conduisant à évincer les demandes des plus défavorisés pour des logements qui devraient leur être réservés, et à subir la dégradation progressive des immeubles, faute de moyens suffisants.

Quelles sont les causes de cette situation et de cette dégradation ?

De 1974 à 1981, la baisse observée est une conséquence de la crise économique, provoquée par les effets d'inflation monétaire et de stagnation de la production à la suite des deux chocs pétroliers.

Par contre, après 1981, plusieurs causes peuvent être mises en avant : la hausse exceptionnelle des taux d'intérêt, notamment des taux réels, et la baisse du taux d'épargne des ménages, ont nui à la mise en œuvre de projets immobiliers, notamment à l'accession à la propriété.

Au plan social, on ne dira jamais assez que l'insécurité de l'emploi, née de l'augmentation massive du chômage, notamment à partir de 1981 puisqu'il y a eu un doublement entre 1981 et 1986, et des licenciements, a conduit très souvent à l'abandon de projets de construction ou d'achats de logements.

A ces causes, liées à une évolution économique difficilement maîtrisable, se sont ajoutées les conséquences des mauvaises mesures prises par les gouvernements entre 1981 et 1986. Au moment même où il aurait fallu encourager les investisseurs - puisqu'il y avait eu dégradation du secteur de la construction -, la réglementation du contrat de location par la loi Quilliot a été en effet largement décourageante pour les propriétaires-bailleurs qui doivent déjà se contenter d'une faible rentabilité de leur capital investi.

La charge fiscale des propriétaires immobiliers s'est également alourdi avec l'impôt sur les grandes fortunes, tandis que leur charge foncière ne cesse de progresser, notamment avec les dispositions prises au cours des années récentes - on oublie ce point mais il est tout à fait capital - qui ont réduit l'effet de l'exonération de la taxe sur le foncier bâti.

Par incapacité, par démagogie ou par idéologie, les gouvernements socialistes ont laissé ce secteur en état d'abandon, alors qu'il est tout à fait considérable pour notre économie, et à cause de cette politique, la crise s'est aggravée dans des conditions dramatiques.

Cette situation de crise a incontestablement fait des victimes, au-delà même des bailleurs : tous les candidats à la location et à l'accession à la propriété qui ne trouvent pas à se loger ou qui n'ont pas ou plus les moyens de construire, tous les locataires auxquels la dégradation des logements porte un préjudice certain, enfin tous les licenciés des industries du bâtiment et des entreprises qui ont déposé leur bilan.

Cette situation gravement compromise du logement ne supporte pas la passivité, elle impose des mesures exceptionnelles. C'est ce à quoi, monsieur le ministre, tend votre plan dont fait partie le projet de loi soumis à notre attention.

Ce projet entend être profitable à la fois aux entrepreneurs du bâtiment, aux ménages qui cherchent à accéder à la propriété et à ceux qui souhaitent louer un logement. Il tourne donc le dos à l'idéologie qui avait empoisonné la situation du logement et il revient au pragmatisme nécessaire pour résoudre des problèmes de la vie quotidienne des Français. C'est là, je crois, la caractéristique essentielle de votre projet.

J'évoquerai maintenant très rapidement les points forts du projet de loi.

Il prévoit d'abord des mesures pour relancer la construction, en premier lieu par l'augmentation de l'offre des terrains - vous prévoyez des dispositions pour le plafond légal de densité, pour le droit de préemption et pour les zones d'aménagement concerté.

En deuxième lieu, l'accession à la propriété de certains logements est favorisée, ce qui permettra de réinjecter des capitaux dans les offices d'H.L.M. qui pourront réinvestir notamment en faveur de l'amélioration du logement. C'est tout à fait capital, car les locataires d'H.L.M. ne peuvent plus supporter l'état de dégradation de leurs logements.

En troisième lieu, il prévoit une aide marquée aux ménages accédant à la propriété de leur résidence principale, qui bénéficieront d'un doublement du plafond des intérêts ouvrant droit à la réduction d'impôt de 25 p. 100 avec un plafond de 30 000 francs.

L'investissement dans le logement locatif sera particulièrement encouragé par la voie fiscale. Ce n'est pas une mesure dirigiste, mais au contraire une mesure libérale que d'inciter par la voie fiscale. Ainsi, la déduction forfaitaire sur les revenus locatifs des logements neufs passera de 15 à 35 p. 100. Les acquéreurs de logements neufs qui s'engageront à les donner en location pendant quatre ans pourront déduire de leur impôt 10 p. 100 du montant de leur investissement plafonné à 400 000 francs.

Ces mesures auront un effet favorable sur l'activité du bâtiment. On parle de dix-huit mois. C'est une première évaluation ! Comme ces mesures doivent être stables, l'effet se poursuivra au cours des prochaines années et deviendra considérable.

M. René Drouin. C'est de la théorie !

M. Maurice Ligot. Globalement, l'effort serait de 20 milliards de francs sur une période de trente mois, mais ce n'est qu'un commencement car il se prolongera par les incitations fiscales notamment.

Cette évaluation correspond à un impact significatif sur l'activité du bâtiment qui pourrait ainsi arrêter son déclin continu et amorcer une reprise vers la fin de l'année, avec des conséquences favorables sur l'emploi.

Je n'insisterai pas sur les mesures pour améliorer le marché du logement locatif. Il est certain que la loi Quilliot, en bloquant le marché, a empêché les propriétaires de louer et de construire. Du même coup, par des mesures incitatives ou de desserrement du marché, on assistera à une reprise des locations de logements et à un redémarrage de la construction. Il s'ensuivra, au profit de ce secteur, une relance de l'embauche et donc de l'emploi.

Le plan logement, qui intègre la loi proprement dite et des mesures économiques et financières, est de nature à assurer un véritable redémarrage de la construction. C'est pourquoi il faut que nous nous employions à l'assurer de toutes ses chances de réussite, d'une part, en éliminant certains obstacles qui pourraient se dresser sur son chemin, d'autre part, en s'assurant d'un certain nombre d'éléments de souplesse qui permettront d'améliorer très sensiblement l'effet de levier.

Ainsi faudra-t-il compenser budgétairement la disparition des crédits du fonds spécial des grands travaux consacrés à la réhabilitation de l'habitat ancien - vous nous avez déjà donné, monsieur le ministre, des assurances à cet égard ; assurer une définition fiscale des travaux d'entretien moins restrictive et moins dissuasive qu'aujourd'hui car il ne faut pas reprendre d'un côté ce que l'on donne de l'autre ; favoriser le développement de nouveaux produits d'épargne-retraite axés sur la pierre et celui du crédit-bail en matière de logement ; enfin et surtout diminuer les travaux d'intérêts réels à la construction et à la réhabilitation.

Le coût de la construction s'en trouvera réduit de façon substantielle pour l'investisseur comme pour le locataire, et c'est cela qui compte.

Vous avez parfaitement compris les problèmes du secteur de la construction avec son effet à la fois sur l'emploi et sur le logement. C'est pourquoi, monsieur le ministre, nous vous faisons confiance. (*Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*)

M. le président. La parole est à M. Jacques Badet.

M. Jacques Badet. « Nous allons assister à une grande première dans l'histoire de France : l'abrogation d'une loi pour des motifs psychologiques... S'il plaît à Dieu, l'industrie du bâtiment, stimulée par cette opération d'exorcisme, va connaître un puissant renouveau. Il y a pourtant une chose que l'on devrait bien sauver du naufrage, c'est l'article 1^{er} de la loi : « Le droit à l'habitat est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent. » De bons esprits nous disent qu'une telle proclamation constitue une dangereuse sottise, en ce qu'elle donnerait à croire que tout homme a droit au logement gratuit, fourni par la société. J'observe simplement à ce sujet que le droit de propriété est aussi un droit de l'homme, répertorié comme tel dans la Déclaration de 1789, et qu'il n'est pas, pour autant, conféré gratuitement. Il en va de même pour le droit de logement. »

Monsieur le ministre, ces propos sont tirés d'un éditorial de M. Jean Lemoine, président de l'association des organismes d'H.L.M. de la région d'Ile-de-France et auteur du rapport introductif dont vous aviez remarqué la qualité au congrès H.L.M. de Cannes.

Je l'ai cité parce que son éditorial me semble tout à fait représentatif d'un sentiment que je sens assez largement partagé aujourd'hui sur votre projet de loi.

Ce que vous présentiez volontiers il y a quelque temps comme un texte visant à apporter certains correctifs aux dispositions législatives en vigueur afin de susciter une relance du bâtiment en France est devenu, au fil des jours et des amendements proposés et adoptés par l'actuelle majorité, une véritable entreprise de déstabilisation du droit à l'habitat en France et, plus grave encore, de déstabilisation des fondements du logement social lui-même. C'est précisément sur les H.L.M. que je centrerai mon intervention.

Moderniser, tel serait le principe commun des mesures, assez disparates en réalité, que votre projet de loi, monsieur le ministre, se propose de mettre en œuvre au profit des organismes d'H.L.M.

En tant que maire qui a la responsabilité de présider son office municipal d'H.L.M., je ne puis qu'être sensible à l'intention affichée. Améliorer la situation financière des organismes d'H.L.M., renforcer leurs performances économiques et sociales et, de manière plus générale, adapter les conditions de leur action aux évolutions de l'économie et de la société constituent bien, je le reconnais, des nécessités liées à un meilleur accomplissement de leur mission sociale de logement des ménages modestes. Car la modernisation n'est pas une fin en soi. Elle ne peut avoir d'autre objet que de permettre à ces organismes de rendre un meilleur service aux habitants, de contribuer avec une efficacité accrue à la réduction des inégalités dans l'habitat.

De ce point de vue, les dispositions du projet de loi suscitent de légitimes interrogations. Le but recherché est-il d'assurer un meilleur service aux locataires d'H.L.M. ? L'ambition poursuivie est-elle une meilleure équité dans les conditions de logement des plus modestes ? A la lecture de votre texte, j'éprouve, à vrai dire, quelques difficultés, monsieur le ministre, à retrouver le souci de conduire une authentique politique sociale de l'habitat.

Si certaines des dispositions que vous proposez vont certes dans le sens d'une plus grande souplesse dans le fonctionnement des organismes d'H.L.M. - et je m'en réjouis - sur l'essentiel, cependant, je ne vois qu'une volonté diffuse de banaliser les locations d'H.L.M., au risque de rendre la gestion du parc locatif social plus complexe et moins transparente, et je perçois la tentation de traiter les organismes d'H.L.M. comme des propriétaires comme les autres, au risque de porter une atteinte irréversible à leur vocation sociale et désintéressée.

En effet, loin de simplifier, votre projet de loi, en étendant aux locations le régime de bail à durée limitée, introduit une complexité nouvelle dans la gestion des organismes d'H.L.M. - notre collègue Guy Malandain a insisté sur ce point - complexité à laquelle ne pourront échapper les organismes puisque vous voulez leur imposer de conclure un bail de droit commun avec ceux de leurs locataires dont les ressources excèdent un certain niveau.

Depuis 1977, notre pays peut se targuer d'être le seul en Europe à faire coexister au sein de son parc locatif aidé deux systèmes d'aide personnelle aux pouvoirs nettement différenciés et dont l'octroi dépend non du niveau de revenus du bénéficiaire mais du statut juridique du logement occupé. Avec votre projet, s'il est voté en la forme, se superposeront dans le même parc locatif aidé trois régimes distincts de location, assortis de leurs modalités juridiques particulières et de leurs règles propres de fixation et d'évolution des loyers. Au régime actuel des locations d'H.L.M. à durée indéterminée, garantissant strictement le droit des occupants au maintien dans les lieux et susceptible d'être combiné avec l'obligation de versement d'un surloyer, s'ajouteront en effet, d'une part, des baux de quatre ans auxquels les locataires dont les ressources sont les plus élevées seront tenus de souscrire pour des loyers pouvant excéder les plafonds H.L.M. et, d'autre part, des baux de six ans qui pourront être conclus à l'occasion des nouvelles locations et dont les loyers devront rester, quant à eux, inférieurs à un prix maximum réglementaire.

Pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué, ai-je envie de vous demander, monsieur le ministre ? Vos prédécesseurs nous avaient légué deux aides personnelles, vous vous apprêtez à léguer à la postérité trois régimes de location. Voilà l'immense progrès que vous vous préparez à accomplir dans la politique de l'habitat de notre pays !

Cette complexité serait rendue nécessaire, selon vous, par le souci d'une meilleure adaptation des prix de loyer aux facultés contributives des ménages logés en H.L.M. Elle serait dictée par la nécessité de veiller à une meilleure destination des logements sociaux, bref, par un impératif d'équité.

Qu'en est-il, en vérité, quand votre projet de loi permet que, dans un même immeuble, deux familles de composition et de revenus strictement identiques se voient appliquer pour la location d'un même logement des loyers différents, selon qu'elles relèvent du régime traditionnel de location H.L.M. ou du régime de bail que vous vous proposez d'instaurer ?

Qu'en est-il, en vérité, dès lors que nulle garantie n'est donnée que le nouveau loyer appliqué, dans le cadre d'un bail, à un locataire dont les ressources dépasseront les plafonds requis pour l'attribution d'une H.L.M., sera supérieur au loyer antérieur, majoré du surloyer ?

Qu'en est-il, en vérité, quand les loyers relevant du régime H.L.M. traditionnel pourront être augmentés annuellement de plus de 20 p. 100 - je ne dis pas que ce soit une obligation, mais la possibilité est ouverte : un nouveau champ de liberté, sans doute - tandis que les loyers issus des baux de droit commun verront leur progression limitée à l'évolution de l'indice du coût de la construction et que leur nouveau montant, à l'occasion des renouvellements de bail, ne résultera d'aucune règle établie et connue de tous ?

Assurément, il est permis de douter que de telles dispositions puissent réellement contribuer à une meilleure équité sociale, comme il est permis de douter que la gestion des organismes d'H.L.M., quelle que soit leur bonne volonté, puisse y gagner en transparence.

La volonté doctrinale, ou plus exactement doctrinaire, de banaliser les locations d'H.L.M., de les assimiler progressivement à des locations comme les autres, n'est-elle pas plus forte en réalité que la préoccupation de justice sociale ? Sinon pourquoi vouloir jeter ainsi le trouble et l'insécurité parmi les quelque trois millions de locataires d'H.L.M. ?

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. Ce n'est pas sérieux !

M. Jacques Badet. A moins qu'il ne s'agisse, sous couvert d'une plus grande opacité du système de loyer, de faciliter psychologiquement des hausses dont l'Etat serait de moins en moins prêt à supporter le coût en aides personnelles.

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. Vous tenez un double langage !

M. Jacques Badet. C'est toujours le même langage ! Vous avez pris soin de rappeler vous-même que les budgets publics, au travers des aides personnelles, prennent en charge 40 p. 100 environ des loyers du secteur social.

Votre libéralisme en matière de loyers serait plus crédible si vous affichiez clairement les efforts que l'Etat est prêt à consentir pour contribuer à l'exercice du droit à l'habitat de chaque citoyen de notre pays, si vous précisez quels efforts réels votre gouvernement entend demander aux locataires d'H.L.M. et quelles limites il leur assigne.

Notre collègue Jacques Guyard vous a interrogé tout à l'heure sur l'évolution que vous entendiez faire suivre à l'A.P.L. De fait, à examiner votre projet de loi, on en arrive à se demander pourquoi il faudrait faire plus quand on peut faire moins, pourquoi il faudrait faire social quand on peut faire payer plus et que l'on peut dissimuler ses objectifs derrière la complexité d'un système que seuls les spécialistes ou quelques initiés pourront comprendre.

Pourquoi faire plus quand on peut faire moins, disais-je. Ce moins, je le trouve à l'évidence dans le recul important de la politique contractuelle que traduit le projet de loi. Certes, la possibilité d'accords locaux est maintenue. Les organismes H.L.M. ont montré la richesse de cette voie et ont bien mis en évidence la pertinence économique et sociale des accords collectifs de location. Pourquoi, dès lors, assortir les décisions d'évolution des loyers du seul avis du représentant de l'Etat ? Je conçois que l'Etat se sente concerné, et même obsessionnellement, par des hausses dont il assume pour partie la charge, mais je considère aussi, à la différence de vous, semble-t-il, que les locataires sont concernés, utilement et au premier chef. Après tout, pourquoi faire contractuel quand on peut faire administré ? Dans tout cela, je cherche, sans le trouver, le « moins d'Etat » qui s'affiche à profusion dans vos déclarations et dans toutes celles du Gouvernement auquel vous appartenez.

Ce « moins d'Etat » n'apparaît pas non plus dans les dispositions relatives à la vente des logements H.L.M., processus auquel, vous le savez, je suis très favorable, estimant que de réelles possibilités doivent être offertes aux locataires acquéreurs. A cet égard, le projet de loi assouplit le régime antérieur. Mais vous continuez à soumettre la vente à l'accord du préfet, alors que l'accord de la collectivité locale d'implantation du logement qui, souvent, a contribué financièrement à sa construction, ne vous paraît pas nécessaire.

De plus, le dispositif envisagé n'a pas, à mon sens, le mérite d'un caractère hautement social. Proposer aux locataires acquéreurs des prêts conventionnés sans aide personnalisée au logement, c'est retirer en fait à la majorité des can-

didats toute possibilité réelle d'acquisition, c'est réserver l'achat à la minorité d'occupants des H.L.M. dont les revenus sont les plus élevés.

Quant à l'allègement proposé des conditions de fonctionnement des organismes d'H.L.M., il semble résulter pour le moins de préoccupations contradictoires, particulièrement en ce qui concerne les offices publics d'H.L.M., et vous savez que ce sujet me tient particulièrement à cœur. Autant la suppression du comptable public dans les offices publics d'aménagement et de construction paraît de nature à contribuer à un assouplissement utile du fonctionnement de ces établissements...

M. Jean Tiberi. Très bien !

M. Jacques Badet. ... à condition bien entendu que cette mesure ne soit pas assortie d'un renforcement de la tutelle organisée par la voie réglementaire - vous êtes bien d'accord avec moi, monsieur Tiberi ? - autant le projet de transformer les offices publics en sociétés à capitaux mixtes ou privés apparaît gratuit et pour tout dire choquant à l'égard d'organismes qui, sous le contrôle étroit des collectivités locales, remplissent un rôle économique et social incontestable et incontesté.

Voilà une mesure qui me paraît purement idéologique et bien étrangère au souci de modernisation de l'institution que représentent les offices publics d'H.L.M. Aucune collectivité locale de rattachement d'un office public n'a jamais, à ma connaissance du moins, exprimé le souhait d'une telle disposition.

Vous le savez, monsieur le ministre, le mouvement H.L.M. est composé de quatre familles qui vivent en harmonie, qui se respectent mutuellement et dont l'unité fait la force. Pourquoi vouloir y semer la zizanie en remettant en cause l'existence de l'une ou l'autre au détour de modifications statutaires aussi inutiles que dangereuses ?

A cet égard, j'ose espérer que sera maintenu l'amendement de suppression de l'article 65 et que l'on ne reviendra pas, en séance publique, sur les sages dispositions adoptées avec notre accord par la commission de la production et des échanges.

Telles sont, monsieur le ministre, les quelques remarques que je tenais à faire sur votre projet de loi, dont les dispositions concernant les H.L.M., si elles sont maintenues en l'état, introduiront pour la première fois la précarité et l'insécurité dans les logements H.L.M., précarité assortie du désordre des loyers avec la cohorte des difficultés que cela ne manquera pas d'impliquer pour les organismes eux-mêmes.

Vous voudriez bien accorder une certaine liberté à ces organismes et vous savez que nous n'y serions pas opposés. Mais, comme il ne s'agit en l'occurrence que d'une prétendue liberté, j'ai bien l'impression que vous ne réussirez qu'à porter atteinte aux garanties offertes aux locataires d'H.L.M. et, ce faisant, aux organismes eux-mêmes. Vous rendrez plus difficile encore l'accomplissement de leur mission sociale qui est, vous le savez, leur raison d'être. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. Je demande aux intervenants de bien vouloir respecter leur temps de parole. Cela m'éviterait de les rappeler individuellement à l'ordre.

La parole est à M. Yvon Briant.

M. Yvon Briant. Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, tous les orateurs raisonnables qui m'ont précédé ont dressé le même constat à quelques nuances près : l'industrie du bâtiment est en difficulté avec plus de 5 000 fermetures d'entreprise par an, alors que le pays souffre d'une véritable crise de logement. Cette situation paradoxale a été expliquée par différents facteurs que je n'ai pas le temps de développer à nouveau. J'aimerais simplement souligner les données qui me paraissent essentielles.

Tout d'abord, on est libre, bien sûr, de considérer le logement comme un bien ordinaire soumis aux lois du marché. Les implications sociales qui sont en jeu, le droit au logement dont devrait pouvoir jouir chaque citoyen, donnent en effet une dimension supplémentaire à cette question pourtant éminemment politique, éminemment économique. Mais l'expérience a démontré, monsieur Porelli, quoi qu'en pensent les marxistes, et la crise actuelle en est la meilleure preuve, que

tous les acteurs en matière de logement réagissent, en fait, en fonction de la logique du marché. L'exorcisme n'a pas de prise sur eux, monsieur Badet, même quand le grand prêtre est nommé Quilliot.

M. Jacques Badet. Ce n'est pas de moi !

M. Yvon Briant. Une enquête du ministre chargé de l'urbanisme établissait déjà en 1984 que le revenu brut d'un investissement locatif, pour un contribuable moyen, n'était que de 3 p. 100 et devenait négatif si le contribuable était soumis à l'impôt sur les grandes fortunes. Ce simple constat, ajouté à l'effet psychologique désastreux de la loi Quilliot, explique pour une bonne part les difficultés de l'heure.

C'est une réalité incontournable, en effet, que les meilleures intentions sociales ne peuvent aller contre les réalités économiques. On ne peut défendre les locataires en provoquant l'arrêt de la construction. On ne favorise pas le droit au logement en bloquant le marché locatif. M. Badet nous dirait : « Pourquoi être raisonnable quand on peut rêver ? » La loi du 22 juin 1982, pourtant, a révélé la même logique perverse que le système de l'autorisation administrative de licenciement, qui croyait protéger les salariés en pénalisant l'entreprise.

Dans cet esprit, le projet qui nous est présenté s'avère positif, puisqu'il vise à encourager l'investissement locatif tout en garantissant des relations équilibrées entre bailleurs et locataires.

Positif encore le souci de favoriser l'accession à la propriété et d'alléger la gestion des organismes d'H.L.M.

Votre projet, monsieur le ministre, n'est qu'un élément d'un vaste plan d'ensemble qui doit, selon vous, permettre aux Français de mieux se loger, tout en luttant pour l'emploi grâce à la relance du bâtiment. Voilà qui est fort bien, mais je crains que vous n'ayez malheureusement oublié une réalité frappante, à savoir qu'en France la liberté de construire n'existe plus. Les problèmes de reconstruction de l'après-guerre, notamment, ont abouti à l'élaboration d'une réglementation effarante qui contribue pour beaucoup à la crise actuelle. Je ne veux pas reprendre l'adage selon lequel les peuples logés sont ceux qui n'ont pas de loi sur le logement.

M. Guy Maiandain. C'est pourquoi il fallait voter la question préalable !

M. Yvon Briant. Je ne reprendrai pas non plus l'argument tiré du développement souvent harmonieux de nos villes à des époques libres d'une réglementation écrasante. Je rappellerai simplement que le code de l'urbanisme comporte plus de 500 articles d'origine législative et autant d'origine réglementaire, d'une complexité telle d'ailleurs qu'il en devient inapplicable et que les spécialistes eux-mêmes s'y perdent. Certaines procédures ne sont plus adaptées aux réalités du moment et le projet en prend heureusement acte puisque son titre III vise à favoriser l'offre foncière, en réformant notamment le système du plafond légal de densité et la procédure des Z.A.C.

Dans cette déréglementation, il faudrait néanmoins aller encore au-delà. Somme toute, les exigences de l'urbanisme pourraient se résumer en une vingtaine de mesures très simples qui éviteraient le désordre, le mitage et la dégradation des sites historiques ou touristiques. Pour redonner confiance aux constructeurs et aux particuliers, il faut aussi savoir faire confiance, dès lors que les municipalités sont nécessairement conscientes des exigences de leur développement harmonieux, dont les données varient d'ailleurs d'une ville à l'autre.

Votre projet, monsieur le ministre, représente donc un premier pas très positif, mais il reste décidément encore beaucoup de chemin à parcourir avant que les Français puissent tout jouir d'un véritable droit au logement, et beaucoup à faire pour que notre économie profite d'une véritable relance du bâtiment. Le C.N.I. et moi-même sommes déterminés à vous aider à relever ces défis.

M. Michel Vulbert. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Jacques Boyon.

M. Jacques Boyon. L'approche du problème du logement que vous nous proposez, monsieur le ministre, au nom du Gouvernement, est bonne dans son esprit comme dans sa

méthode. Elle vous permet, comme vous l'avez souhaité et comme le souhaite votre majorité, d'être ambitieux et cohérent.

Le logement est devenu aujourd'hui en France un problème urgent, et il était nécessaire qu'un plan d'ensemble figure parmi les premières réalisations de la nouvelle majorité, conformément aux engagements pris devant les électeurs.

Je ne répéterai pas ce qu'ont excellemment dit les rapporteurs et plusieurs intervenants, dont mes amis, Eric Raoult et Jean Tiberi. Ce problème du logement, je l'évoquerai, comme beaucoup, en tant qu'élu local, mais aussi à travers l'expérience pratique de l'aménagement et de la construction que m'ont donnée les sociétés d'économie mixte.

Malgré les efforts de construction faits sous la IV^e puis sous la V^e République, jusque vers 1980, malgré le ralentissement de l'augmentation démographique et des mouvements de population à l'intérieur du territoire, le logement reste un problème, aggravé par la législation de 1982 et le manque de moyens financiers. Il y a encore un réel déséquilibre entre l'offre et la demande, et pas seulement dans les agglomérations qui dépassent le million d'habitants. Et vous avez eu la possibilité, monsieur le ministre, de le constater récemment dans mon département de l'Ain.

Bien souvent, en outre, de gros progrès sont encore à faire dans les domaines de la qualité et de l'adaptation du logement à la taille des familles.

Vous avez bien pris la mesure du problème en replaçant votre projet de loi dans un plan d'ensemble, dont l'ampleur est, je crois, sans précédent, et semble adaptée à la gravité de la crise actuelle. Veillons à ce que la passion de notre discussion parlementaire - dans ce pays où on aborde rarement dans la sérénité les questions de l'immobilier - ne fasse pas perdre de vue les mesures juridiques, financières et fiscales importantes qui prolongent votre loi et qui, seules, lui donneront son efficacité réelle.

Il n'est pas d'élu qui ne constate dans son département l'aggravation de la situation. L'investissement a été découragé par l'accroissement des coûts de la construction et par l'effet direct ou indirect des atteintes portées à la liberté de la gestion. La crise des finances publiques, réduisant les crédits, allonge les files d'attente. Des opérations de construction, prêtes à démarrer, sont souvent bloquées durant plusieurs années. Dans mon département, certains chantiers ont même été interrompus. Les charges financières des aménageurs s'alourdissent gravement pour les collectivités locales responsables de l'équilibre de l'opération parce que les constructeurs n'ont pas les moyens de prendre immédiatement le relai. L'effondrement de l'emploi dans le bâtiment que vous avez vous-même rappelé n'a pas d'autre origine.

Pour répondre aux besoins des candidats au logement et pour soutenir le secteur du bâtiment, l'Etat et les investisseurs publics ne peuvent apporter seuls la solution. Le redressement des finances publiques l'interdit. Il faut donc, comme vous le proposez, faire revenir vers le logement les investisseurs privés et faciliter le recours des constructeurs publics aux financements nouveaux, tels que les P.L.A. du Crédit foncier que vous avez mentionnés.

Même si le logement est un bien particulier, il relève dans notre société d'un marché. Toutes les politiques qui ont cherché à l'abstraire du marché ont échoué. On l'a vu récemment. Elles ont même doublement échoué : d'abord par le recul de la construction, ensuite par la nécessité d'inventer des recettes artificielles et onéreuses pour corriger les trop graves déséquilibres de gestion des organismes sociaux constructeurs. Mais ce marché doit bien fonctionner. Or ce n'est pas le cas aujourd'hui.

Je sais que vous ne proposez pas de vous en remettre aveuglément et totalement au marché, et vous avez raison. Mais pour qu'il donne des indications, des orientations et des régulations utiles, il faut que les relations entre l'offre et la demande, c'est-à-dire entre bailleurs et locataires, soient équilibrées.

Vous avez bien compris que tout ce qui privilégie les uns par rapport aux autres conduit au blocage du marché, donc à l'échec de la politique. On l'a vu entre les deux guerres ; on l'a vécu à nouveau avec la loi de 1948, et plus encore celle de 1982 dont les dispositions apparemment favorables aux locataires se sont rapidement retournées contre eux. Il faut donc faire admettre à tous que les préoccupations légitimes des uns et des autres doivent être également prises

en compte. Il n'y a pas de logement de qualité sans le juste prix qui permet le renouvellement et l'entretien du parc de logements.

Vous avez aussi compris, monsieur le ministre, que le marché du logement ne peut bien fonctionner que dans l'abondance de l'offre de terrains à construire et de logements construits et qu'il y a des verrous à faire sauter, verrous réglementaires et psychologiques de la loi de 1982 ou verrous financiers. En particulier, votre volonté de simplifier les procédures pour accélérer la production de terrains répond aux souhaits des collectivités locales comme de tous les organismes constructeurs.

Enfin, monsieur le ministre, satisfaire les attentes des Français en matière de logement, ce n'est pas seulement construire plus et mieux ; c'est aussi mieux entretenir et mieux gérer les logements qui existent. Il faut y prêter grande attention, car cela concerne le plus grand nombre.

On constate que, ces dernières années, les limitations apportées par la loi à l'évolution normale des loyers, ou par le décret à la récupération des charges, ont conduit les gestionnaires à rogner sur l'entretien et sur le gardiennage, donc sur la sécurité et sur l'emploi. Ce fut un cadeau dangereux à terme pour les locataires. Les nouvelles règles en matière de loyers et de charges doivent permettre de rattraper le retard pris.

Votre appel à la liberté et à la responsabilité doit être entendu de tous, des locataires et de leurs associations, comme des bailleurs, qu'il s'agisse de personnes privées, des investisseurs institutionnels, des organismes d'H.L.M. et des sociétés d'économie mixte.

Les sociétés d'économie mixte sont particulièrement sensibilisées à ces problèmes. Leur expérience est longue. Gérées comme des sociétés privées, devant équilibrer leurs comptes dans les conditions du droit commun, elles ont, de par le poids majoritaire des collectivités locales dans leurs instances dirigeantes, le sens de l'intérêt général.

Dans le domaine de la construction et de la gestion de logements, les sociétés d'économie mixte font indiscutablement partie du secteur du logement social, au même titre que les organismes d'H.L.M.

Même si elles ne représentent que 10 p. 100 du parc, ce qui est peu par rapport au puissant partenaire que sont les organismes d'H.L.M., même si elles sont régies par des règles juridiques qui, en matière de loyers, sont les mêmes que celles du secteur privé, mais avec des contraintes supplémentaires, même si elles ont eu jusqu'en 1977 des financements spécifiques, provenant pour l'essentiel du Crédit foncier de France et, pour l'outre-mer, de la Caisse centrale de coopération économique, elles n'en constituent pas moins la deuxième composante du secteur du logement social. Monsieur le ministre, ne le négligez pas !

Vous dirai-je, monsieur le ministre, que j'ai constaté avec un peu de tristesse que vous n'avez pas mentionné dans votre intervention les sociétés d'économie mixte. Si vous voulez les mobiliser pour le soutien de votre politique, montrez que vous pensez aussi à elles. Il y a un réflexe à acquérir et à faire acquérir par vos services pour que les sociétés d'économie mixte soient toujours traitées comme les autres organismes du logement social.

Le meilleur argument en faveur de cette assimilation, vous l'avez vous-même donné, avec l'article 65 de votre projet qui prévoit la possibilité de transformer certains offices d'H.L.M. en sociétés d'économie mixte. Cette disposition n'a pas rencontré l'agrément de la commission de la production et des échanges ; je le regrette personnellement, car c'était une formule souple que vous leur offriez.

Vous faites confiance aux organismes d'H.L.M. parce qu'ils sont gérés par des élus locaux, et vous avez raison. Mais, monsieur le ministre, pour la même raison, vous devez faire confiance aux sociétés d'économie mixte parce qu'elles sont gérées par la même catégorie d'hommes.

Or, force est de constater qu'en l'état actuel du projet votre souci, légitime, « de ménager des transitions et d'éviter les excès », pour reprendre vos propos, s'applique avec une trop grande rigueur aux sociétés d'économie mixte, à un point tel que si leur spécificité est niée, elles ne seront plus en mesure de répondre aux souhaits des collectivités locales comme des locataires.

Lorsque vous pensez aux sociétés d'économie mixte, comme à l'article 49, vous les soustrayez à l'application de certains articles de votre projet. Mais le texte ne dit pas clairement ce qui s'appliquera à la place.

J'aurai donc l'occasion de défendre quelques amendements qui me paraissent nécessaires pour tenir compte de leurs spécificités et combler quelques lacunes de votre texte.

Outre le problème, soulevé par beaucoup, de la durée de leurs contrats de location que je souhaite voir maintenue à trois ans, je demanderai, à l'article 44, que soient supprimées, dans le calcul des loyers plafonds, les clauses d'indexation partielle, pour donner aux collectivités locales une possibilité réelle de déterminer plus librement les loyers.

J'ajouterai simplement, monsieur le ministre, afin de ne pas être trop technique à ce stade du débat, que les sociétés d'économie mixte offrent des garanties sérieuses contre d'éventuelles majorations successives de loyers que vous pourriez craindre.

Toutes ces garanties, que j'exposerai ultérieurement, sont autant de gages, à mon sens, pour permettre une application raisonnable de votre dispositif et pour que vous acceptiez les amendements que je défendrai sur cet article 44.

Mais je voudrais également que vous puissiez donner aux sociétés d'économie mixte l'assurance de la publication prochaine du décret sur la récupération des charges locatives. Il faut rapidement à la fois mettre un terme à une injustice et lever l'incertitude dans laquelle se trouvent les gestionnaires.

Au début du mois de juin, vous aviez annoncé que ce décret serait publié prochainement. Si j'insiste particulièrement sur ce point, c'est que votre décret est attendu avec impatience, tant par les sociétés d'économie mixte que par les organismes d'H.L.M., et tout responsable sait qu'un délai est nécessaire pour mettre en œuvre son application.

Permettez aux sociétés d'économie mixte de bénéficier de toutes les souplesses et de tous les avantages que vous allez reconnaître aux bailleurs du secteur social. Faites-leur confiance sur le plan de la liberté. Elles sauront prouver qu'elles ont le sens de la responsabilité. Dans le passé, elles ont souvent montré l'exemple dans le domaine de la fixation des loyers ou dans celui des relations avec les locataires. Pour peu qu'elles ne soient pas entravées par des restes de réglementations, que vous allez d'ailleurs alléger pour les autres, et qui, tout en compromettant leur équilibre financier, freineraient leur dynamisme, elles continueront à agir pour une bonne construction et une bonne gestion immobilière.

C'est l'objectif que vous vous êtes fixé, monsieur le ministre. Pour vous permettre de l'atteindre, dans l'intérêt de tous les Français, nous vous soutiendrons. *(Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.)*

M. le président. La parole est à M. Michel Pezet.

M. Michel Pezet. Monsieur le ministre, mes chers collègues, la suppression de la loi de 1948 semble dont être entraînée dans cet autodafé des textes de 1981.

Si cette loi de 1948 - critiquée, commentée, et qui a fait l'objet, mes chers collègues, d'une jurisprudence bien plus importante que celle des débuts de la loi Quilliot - existe toujours, malgré tout ce qui a pu être écrit contre elle, c'est parce qu'elle correspond certainement à une attente, à un besoin quotidien, en tout cas dans les grandes cités de notre pays. Les grandes villes comme Paris, Lyon, Marseille et d'autres, voient en effet leur centre-ville occupé encore par de très nombreux locataires vivant sous l'emprise de la loi de 1948.

Le pari du Gouvernement qui nous a été annoncé à long-cour de discours, est celui d'une régulation entre l'offre et la demande aussi bien pour le bâtiment neuf que pour le bâtiment ancien. Et en effet, si une régulation, une équidistance entre l'offre et la demande existe, il n'y aura plus de problème. Chacun vivra mieux, chacun pourra avoir droit au logement.

« Si l'état de choses actuel est maintenu pendant quelques années, ils ne sont pas rares les propriétaires qui ne pourront songer à entretenir convenablement leur maison de sorte que certains immeubles, ou certaines parties d'immeubles, cessent d'être affectés à l'habitation. Si votre loi ne répare pas et continue les erreurs de la loi antérieure, la crise du logement ne sera pas résolue ».

Ainsi s'exprimait, à cette tribune, un parlementaire en 1921.

En 1947, on y déclarait également ceci :

« Trop de constructions, des immeubles anciens qui, il faut le dire, n'étaient pas entretenus, car le taux des loyers ne permettait pas d'effectuer les réparations, même les plus urgentes, même les plus indispensables.

« La loi elle-même a aggravé la crise du logement, en permettant aux occupants de "s'incruster" dans les immeubles dans lesquels ils étaient entrés de longues années auparavant. »

Et le rapporteur de notre commission, M. Beaumont, écrit lui-même que « les besoins sont à la fois quantitatifs et qualitatifs », souligne « l'insuffisance de l'équipement et du confort des logements anciens, plus nombreux en France que dans d'autres pays comparables » et note que « force est de reconnaître que sont réapparus aujourd'hui les phénomènes et les pratiques qui caractérisent un marché bloqué : multiplication des candidats », etc.

Ainsi, ce matin, on tenait à cette tribune les mêmes discours qu'il y a soixante-cinq ans. Or, que je sache, en 1921, en 1947, il n'y avait pas de loi Quilliot, il n'y avait pas eu de gouvernement socialo-communiste, il n'y avait pas eu de gouvernement socialiste !

M. André Fanton, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Et alors ?

M. Michel Pezet. Nous sommes bien conscients qu'il existe un décalage entre l'offre et la demande. Aux procès d'intention qui ont été faits à notre groupe selon lesquels nous voudrions à tout prix surprotéger les locataires et refuser le jeu, la règle du marché, notre groupe répond qu'il n'en est rien.

Il doit arriver un moment où le parc immobilier sera largement suffisant pour répondre à cette mécanique du marché. Mais, dans la situation où nous sommes aujourd'hui, et qui n'est pas la situation, que vous le vouliez ou non, créée par la loi Quilliot,...

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Mais si !

M. Michel Pezet. ... ou par les gouvernements socialo-communiste ou socialiste,...

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Mais si, et vous le savez !

M. Michel Pezet. ... ainsi que les déclarations de nos pré-décesseurs le montrent très clairement,...

Mme Christiane Papon. Vous avez aggravé cette situation !

M. Michel Pezet. ... il convient d'avoir des garde-fous pour le logement social. Et la loi de 1948 a été ce garde-fou.

M. Charles Josselin. Très bien !

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Nous ne sommes plus au congrès de Tours, monsieur Pezet !

M. Michel Pezet. Personne ici, et en tout cas pas nous, ne conteste que la loi de 1948 a vieilli. Il était précisé dans le corps même de cette loi qu'elle devait être supprimée à compter de 1953. En fait, elle a été prorogée, aménagée et maintenue. Et, aujourd'hui, il nous paraît difficile, monsieur le ministre, de régler le sort de la loi de 1948 en quelques articles à l'occasion de la discussion de ce projet de loi.

Qu'il y ait un départ « en sifflet », comme on l'a dit, peu importe ! Aujourd'hui, l'entrée immédiate de tous les logements vacants dans le cadre du droit commun constitue pour nous un sujet de réflexion.

La lettre de l'équipement et du logement, publiée par votre ministère précise : « La décision a en tout cas été prise de faire sortir définitivement les locaux vacants du champ de la loi. Ils rejoignent donc le régime du droit commun, à condition de répondre aux normes minimales d'habitabilité. »

Mais, monsieur le ministre, nous ne retrouvons pas les conditions minimales d'habitabilité dans l'article 25. Les confédérations des locataires - la C.G.L., la C.N.L. - ont indiqué à la commission qu'il fallait modifier la loi de 1948, mais qu'il fallait peut-être réfléchir à une procédure spéciale, et pourquoi pas à un texte spécial.

On a du mal à connaître exactement le nombre de locataires encore concernés par la loi de 1948. Les chiffres communiqués aujourd'hui font tout de même état de plus de 540 000 logements qui n'entrent pas dans les catégories II B et II C. La catégorie IV, par exemple, catégorie invraisemblable en 1986, concernerait encore 50 000 logements.

Pour ce qui est des locataires, personne ici ne niera qu'il existe des rentes de situation. Mais, sur le plan général, les chiffres montrent que, pour la catégorie II B, 37 p. 100 des locataires vivent, tous salaires confondus, avec simplement deux fois le S.M.I.C. et, pour la catégorie II C, plus d'un locataire sur deux - 56 p. 100 exactement - vit, tous salaires confondus, avec moins d'une fois et demi le S.M.I.C.

C'est dire qu'un grand nombre des locataires concernés connaissent des difficultés certaines, difficultés que le texte qui nous est proposé risque d'accroître encore.

Nous avons dit et nous répétons qu'il y a un décalage entre votre loi et la réalité économique. M. le rapporteur lui-même y a fait référence. Ne disait-il pas, critiquant la loi Quilliot - sachant aussi, parfois, lui rendre hommage - que les meilleures intentions sociales, lorsqu'elles vont de pair avec la méconnaissance des réalités économiques, aboutissent à l'échec ?

C'est un peu ce qui nous fait peur dans le texte qui nous est soumis. On fait un pari sur une nouvelle réalité économique qui aurait changé du jour au lendemain. Non. Il n'y a pas plus de logements construits aujourd'hui. Peut-être y en aura-t-il davantage demain. Nous le souhaitons. Mais c'est un pari.

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Ce n'est pas un pari. C'est une politique.

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. Et le plan d'accompagnement ?

M. Michel Pezet. Le plan d'accompagnement, monsieur le ministre, est intéressant, comme tous les plans. Mais y a-t-il une seule loi générale qui n'entre pas dans un plan, lui-même général ? Nous disons simplement qu'il convient d'attendre les premiers résultats des mesures d'accompagnement, et qu'en attendant la situation, pour des locataires, risque d'être éminemment difficile.

M. André Fanton, rapporteur pour avis. C'est toute la question de la poule et de l'œuf !

M. Michel Pezet. Pour ce qui est de la loi de 1948, nous pensons surtout aux locataires qui ont droit au maintien dans les lieux, en tenant compte de leurs revenus, et notre attention va d'abord à ceux de plus de soixante-cinq ans - pour-quoi pas, d'ailleurs, soixante ans ?

Nous aurons l'occasion, tout au long de la discussion, article par article, de revenir sur vos propositions, monsieur le ministre, ou sur celles de la commission. J'en ferai une pour ma part.

Rien, dans le texte, n'est envisagé pour les locaux à usage exclusivement professionnel. Il en était d'ailleurs de même dans la loi Quilliot. Je pense non pas simplement aux cabinets d'avocat, mais aux nombreux cabinets de médecin ou de dentiste, bref, à tous ces locaux professionnels qui existent dans les centres villes. Ne pourrait-on étendre le bénéfice de certaines dispositions à ces locaux qui se trouvent aujourd'hui sans aucun statut ?

Ce sont donc, monsieur le ministre, en ce qui concerne la loi de 1948, des propositions constructives que souhaite faire le groupe socialiste, comme il l'a démontré à l'occasion de l'examen du texte par la commission de la production et des échanges. Que la loi de 1948 mérite d'être amendée, nul ne le conteste. Nous souhaitons simplement qu'il soit tenu compte au plus haut point de la situation sociale de très nombreux locataires à l'intérieur des grandes villes. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. Charles Fèvre.

M. Charles Fèvre. Monsieur le ministre, le présent projet de loi et le plan global pour le logement dans lequel il s'insère, accompagné de mesures financières et fiscales significatives, constituent à coup sûr un dispositif très important et fortement incitatif. C'est un plan de salut public justifié par l'urgence et par la gravité de la situation du bâtiment, du logement des Français et de l'emploi.

Vous avez parlé, à juste titre, de pragmatisme, de transition et d'échelonnement des mesures. En réalité, dans l'immédiat, l'impact psychologique de la discussion de ce texte, déterminant dans un marché où les gens sont libres de construire et d'investir ou de ne pas le faire, ne peut qu'avoir des effets bénéfiques. Nos compatriotes, nous le savons, ont besoin aujourd'hui de retrouver la confiance.

Le premier impact psychologique viendra, incontestablement, de la suppression de la loi Quilliot dont l'inconvénient majeur aura été de démobiler l'investissement immobilier en contribuant à rigidifier et à restreindre un marché qui, pour être dynamique, a besoin au contraire de souplesse et d'espace.

J'entendais à l'instant M. Pezet parler de la loi Quilliot et de ses effets. Heureusement, dirai-je, que la loi Quilliot n'a pas eu le temps de produire tous les effets nocifs qu'elle portait en son sein ! *(Applaudissements sur quelques bancs du groupe U.D.F.)*

Cela étant, monsieur le ministre, je limiterai ma courte intervention à deux suggestions qui, toutes les deux, ont trait au milieu rural.

Le projet que vous nous soumettez surtout, et aussi un peu votre plan, comportent essentiellement des mesures en faveur de l'investissement et du logement locatif, sous des formes diverses d'ailleurs, y compris sociales, même si des mesures financières sont prévues, c'est vrai, en faveur de l'accession à la propriété. Mais vous savez que les parts respectives de l'accession et de la location sont très différentes entre le milieu urbain et le milieu rural. En zone rurale, c'est l'accession qui domine de très loin. Les Français veulent leur maison, leur jardin, leur pelouse, dès lors qu'ils ont décidé de ne pas vivre en ville. Alors, ils construisent ou rénoveront de l'existant. Débloquent, incitent en priorité l'investissement locatif ne changera rien, ou en tout cas changera très lentement les habitudes, comme les souhaits, de nos compatriotes.

Je crois donc - et ce sera ma première suggestion - que si l'on veut développer le logement en milieu rural, il faut absolument amplifier l'effort financier que vous avez prévu en faveur de l'accession à la propriété. Car il y va aussi, en définitive, de la survie de nombreux villages, qui ne sont pas seulement à la périphérie des villes.

Ma deuxième suggestion sera la suivante : il faut, à mon avis, rendre homogènes les possibilités et l'incitation à construire en milieu rural.

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Très bien !

M. Charles Fèvre. Vous nous avez indiqué ce matin que vous accepteriez, et je vous en remercie, l'un des amendements de votre majorité tendant à assouplir le droit à construire dans les zones rurales.

Il faut rappeler que l'obligation d'établir des plans d'occupation des sols pour toutes les communes, y compris les plus petites - à défaut de quoi les constructions sont rendues beaucoup plus difficiles en dehors de la zone urbanisée - a contribué depuis au moins un an à freiner ou à retarder toute construction en milieu rural.

Il n'est pas sûr, monsieur le ministre, que cette disposition, insérée dans la loi du 7 janvier 1983, ait été tout à fait innocente sur le plan politique. Elle a été en tout cas une grave erreur qu'il nous est permis aujourd'hui de réparer, cela dans un esprit réaliste, puisque le problème se pose de trouver le juste milieu entre la souplesse et le pragmatisme indispensables s'agissant du droit à construire en milieu rural et la nécessité d'éviter un certain laxisme préjudiciable aux intérêts communaux comme à l'environnement.

Mais chacun admettant qu'il faut accepter, en limite de la zone urbanisée d'un village, que les parents puissent donner un terrain à leurs enfants pour leur permettre de construire, il en résulte souvent, dans le centre de nos villages, des inconvénients qu'il est nécessaire de prendre en compte. J'en citerai deux : des habitations existantes ou à rénover dans le centre des petites communes qui ne trouvent pas preneur ou que les propriétaires ne veulent pas vendre ; des ruines qui entourent trop souvent la mairie ou l'église d'une petite commune.

La contrainte excessive du P.O.S. n'a apporté aucune solution à ces problèmes, sinon celle de tout bloquer à la périphérie comme dans le centre. Il faudrait donc conjuguer la suppression de cette contrainte inutile et dangereuse avec des mesures financières visant deux objectifs.

Premier objectif : faire acheter, en vue de leur rénovation, les immeubles existant dans nos communes rurales. Pourquoi, d'ailleurs, ne pas prévoir des incitations fortes et spéciales en faveur des acheteurs et des vendeurs de maisons existantes et inoccupées depuis un certain temps ? Il n'y aurait sans doute pas construction, mais rénovation, d'où une source d'activité supplémentaire pour le bâtiment.

Le deuxième objectif est d'arriver, par des mesures incitatives, à faire disparaître les ruines, véritable gangrène dans certains villages. A partir du moment où, si elles ne constituent pas un péril pour la sécurité publique, aucun maire ou presque n'accepte de les exproprier et, à vrai dire, ne peut le faire, ne faudrait-il pas, monsieur le ministre, taxer sérieusement les maisons qui sont à l'abandon ou les ruines, au lieu, comme c'est le cas actuellement, qu'elles soient complètement ou à peu près exonérées ? Ce serait, me semble-t-il, un moyen très intéressant d'inciter les propriétaires, à relever ces ruines, mais aussi à vendre les terrains qui constitueraient des terrains à bâtir puisqu'ils sont desservis par l'ensemble des réseaux de la commune.

On parle souvent des « dents creuses » dans les petites communes. Celles que constituent les ruines sont non seulement creuses, mais également très laides. C'est une raison supplémentaire pour s'en occuper tout spécialement.

En conclusion, je rappellerai que la France est un pays rural. L'évolution démographique, entre les deux recensements de 1975 et de 1982, a révélé un tassement, voire une régression du développement des villes. Le milieu rural résiste mieux aujourd'hui que naguère. Encore faut-il que nos villages soient préservés et restaurés dans leur habitat traditionnel et puissent se développer raisonnablement en périphérie.

Le plan « logement » que vous nous soumettez aujourd'hui présente un intérêt certain qui entraîne notre soutien. Il mériterait, à mon sens, d'être complété pour répondre pleinement aux spécificités du milieu rural dans les deux directions que je me suis permis de développer devant vous. (*Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*)

M. le président. La parole est à M. François Grussenmeyer.

M. François Grussenmeyer. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le 12 janvier 1982, à la tribune de cette même assemblée, j'avais, lors de la discussion de la loi Quilliot, exprimé les plus vives inquiétudes, notamment sur le risque d'entamer la confiance des éventuels investisseurs dans la pierre.

Les critiques que j'avais émises sur ce projet se sont, hélas ! révélées fondées. En effet, la loi Quilliot était une loi d'affrontement opposant les propriétaires aux locataires. Il convient aujourd'hui de remédier à cet état de choses et je conçois le plan Méhaignerie comme une loi d'union, une loi d'équilibre et non une loi de revanche.

Le projet de loi que nous examinons doit profiter aussi bien aux bailleurs qu'aux locataires, et doit donner, surtout, une impulsion nouvelle à l'industrie du bâtiment.

En effet, ce secteur vital de l'économie de notre pays est en crise. Depuis 1974, 300 000 emplois ont disparu dans le bâtiment et 50 000 dans les travaux publics. Dans la même période, on est passé de 530 000 logements neufs mis en chantier en 1974 à 295 000 en 1985.

Cette crise a conduit le bâtiment à des pertes importantes, tant en nombre d'entreprises qu'en salariés, puisque 20 p. 100 de ses effectifs ont été perdus en cinq ans, et que l'on compte plus de 12 p. 100 de chômeurs dans ses rangs. Mais si cette crise a pu se développer, c'est à cause de paramètres qui, par leur action conjointe, ont brisé le marché immobilier.

Parmi ces causes, il y a bien sûr la loi de 1948, qui régit encore 700 000 logements, l'impôt sur les grandes fortunes, dont l'assiette est majoritairement constituée par le patrimoine immobilier, les droits de succession qui, par leur taux particulièrement élevé, frappent lourdement la transmission du patrimoine immobilier, l'impôt sur la plus-value qui est venu amoindrir un des attraits pour l'immobilier en retirant à l'investisseur le bénéfice du développement de son capital. Il y a enfin la loi Quilliot, qui a conduit à une aggravation de la situation, car elle a été perçue comme le révélateur et le multiplicateur de la crise. En effet, les revenus des investissements immobiliers se voyaient encore une fois limités par un strict encadrement des modalités d'évolution et de révision

des loyers. De plus, des rigidités étaient introduites sur le marché en renforçant le droit des locataires au maintien dans les lieux.

Les investisseurs et les propriétaires ont été tentés de tourner les contraintes, soit en vendant leurs logements pour reporter les investissements sur des créneaux plus rentables, soit en laissant leurs logements vacants pour pouvoir réajuster les loyers.

Parmi toutes les causes qui ont conduit à la situation que nous connaissons actuellement, il en est bon nombre que nous pourrions atténuer, si nous portons notre effort sur des mesures qui permettraient de recréer la mobilité et la fluidité sur le marché du logement, de relancer l'investissement locatif privé et de faciliter l'accession à la propriété.

C'est sur ce dernier point que je vais insister, car il est, à mon sens, le plus facile à mettre en œuvre et celui qui permettra le plus rapidement d'obtenir des résultats significatifs.

Le Français a toujours été sensible à l'accession à la propriété. Un récent sondage a d'ailleurs indiqué que 82 p. 100 de nos concitoyens désirent être propriétaires de leur lieu de résidence.

L'accession à la propriété, surtout si elle est accompagnée d'incitations fiscales - vous avez notamment évoqué, monsieur le ministre, celles prévues dans le projet de loi de finances pour 1987 - constitue un levier d'action efficace auprès des Français, et les mesures envisagées s'inscriront dans la perspective globale de réduction des prélèvements obligatoires.

Il faut donc favoriser l'accession à la propriété, mais aussi relancer le logement locatif et encourager les travaux dans l'habitat existant. Pour ce faire, il faut aussi simplifier les formalités et assouplir, clarifier et accélérer les procédures de l'aide au logement.

Enfin, il convient de ne pas oublier les incitations fiscales qui doivent accompagner ces mesures. A cet égard, la déductibilité des annuités d'emprunt pour l'acquisition d'un logement pourrait être particulièrement intéressante.

Le présent projet de loi s'efforce, par ses articles 56 et 57, d'assouplir les contraintes de procédure existantes lors de la cession de logements sociaux à leurs locataires.

Il faut se féliciter aussi des dispositions de l'article 60 qui visent à l'accélération de la révision du plan d'occupation des sols. En effet, 75 p. 100 des communes, dont 81 p. 100 des communes de moins de 5 000 habitants, ne sont pas dotées d'un plan d'occupation des sols. Sachant que l'élaboration d'un P.O.S. dure environ trente mois, quelles mesures comptez-vous prendre, monsieur le ministre, pour hâter cette procédure ? Ne serait-il pas opportun de considérer la carte communale comme opposable aux tiers ?

Les mesures destinées à favoriser l'accession à la propriété de certains logements sociaux pourront, dans une certaine mesure, alléger la trésorerie des offices H.L.M. et leur permettront de libérer des fonds pour l'entretien ou pour la construction de logements neufs.

Pour la première fois depuis bien longtemps sans doute, le Gouvernement a arrêté un plan d'ensemble cohérent dont fait partie le présent projet de loi. Les mesures prévues dans ce plan « logement » auront, j'en suis sûr, un impact significatif sur la construction.

Il y a plus d'un siècle déjà, dans ce même hémicycle, le député Nadaud prononçait cette phrase devenue célèbre et que M. le rapporteur a rappelée ce matin : « Quand le bâtiment va, tout va ». Donnons, chers collègues, la possibilité au bâtiment d'aller en approuvant ce projet qui, je le souhaite, donnera un nouveau dynamisme à l'industrie du bâtiment. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.*)

M. le président. La parole est à M. Jean Oehler.

M. Jean Oehler. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, après le 16 mars, une loi sur le logement était malheureusement attendue. Elle figurait dans le programme R.P.R.-U.D.F.

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Eh oui !

M. Jean Oehler. C'est un véritable texte anti-logement qu'on nous propose. (*Rires et exclamations sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.*)

M. Jean-Jack Sallas. La pénurie, c'est tout de même vous !

M. Jean Oehler. Une fois de plus, l'idéologie supplée le bon sens.

La loi Quilliot est bonne, même si elle peut être adaptée ou améliorée. Mais voilà ! Elle a été votée par la gauche ! C'est pour cette raison que vous souhaitez, monsieur le ministre, la détruire aujourd'hui. (*Mais non ! sur plusieurs bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.*)

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Si nous l'abrogeons, c'est parce qu'elle a échoué !

M. Jean Oehler. A votre décharge, monsieur le ministre, il faut reconnaître que vous avez gardé quelques parties de cette loi.

La loi Quilliot est bonne, car elle repose sur un concept simple...

M. André Fanton, rapporteur pour avis. C'est de l'incantation !

M. Jean Oehler. ... favoriser les meilleures relations possible entre bailleurs et locataires...

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Surtout quand il n'y plus rien à louer !

M. Jean Oehler. ... assurer la protection des locataires contre les abus des bailleurs et, inversement...

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Tu parles !

Mme Christiane Papon. Il faut d'abord construire des logements !

M. Jean Oehler. ... protéger les propriétaires contre les locataires malhonnêtes.

Certaines modifications ont déjà été apportées à la loi Quilliot par les ministres précédents.

M. Jean-Jack Sallas. C'est donc qu'elle n'était pas bonne !

M. Jean Oehler. Il faut dire que l'objectif des deux lois est différent. La loi Quilliot a trait aux droits et obligations des locataires et bailleurs. La vôtre, monsieur le ministre, a pour objet de favoriser l'investissement locatif et l'accès à la propriété de logements sociaux. Mais, en fait, la loi que vous nous présentez essaie de corriger les conséquences néfastes de la loi du 3 janvier 1977, dite loi d'Ornano. S'il faut abroger une loi, c'est bien cette dernière, car c'est elle qui a créé une ségrégation entre locataires.

Le système du conventionnement avec l'aide à la personne plutôt que l'aide à la pierre aboutit à la création de nouveaux ghettos. Il favorise une politique de loyers chers, compensés par une aide importante, et entraîne ainsi, directement, une concentration des cas sociaux.

Après le conventionnement, très souvent, les loyers doublent, notamment en ce qui concerne les H.L.M.

L'aide personnalisée au logement, qui a remplacé l'allocation logement, apparaît plus favorable. Mais son financement reste précaire : en 1980, le montant de cette aide atteignait 4,5 milliards de francs pour 256 000 bénéficiaires ; en 1986, ce montant est de 14,4 milliards de francs pour 1 470 000 bénéficiaires. Et le nombre de ces derniers augmente sans cesse, entraînant une dépense supplémentaire de 4 milliards de francs par an.

Ces propos, je les ai déjà tenus ici lors du débat sur la dernière loi de finances et en 1977 dans ma région.

Le système actuel de l'A.P.L. conduit à une nouvelle ségrégation sociale. Quelques aberrations de ce système conduisent même parfois à verser une aide supérieure au montant du loyer et des charges locatives.

Ainsi, malgré ces aides financières importantes, la construction de logements neufs n'a-t-elle pas connu l'indispensable relance attendue. Vous semblez oublier que le secteur du bâtiment connaît une régression depuis 1978, voire depuis 1974.

Vous souhaitez redonner confiance aux entreprises du bâtiment et des travaux publics. Mais la loi d'Ornano avait le même objectif. D'ailleurs, il aurait été plus exact de l'appeler la loi Barre, car elle correspondait très exactement à l'état d'esprit du Premier ministre de l'époque.

Si la loi d'Ornano devait permettre aux locataires à faibles revenus d'accéder à des logements aux loyers chers, elle était aussi faite pour déstabiliser les offices d'H.L.M. ou les sociétés d'économie mixte.

Cela démontre le côté pernicieux de la droite qui sert d'abord son électorat - et elle va encore le faire aujourd'hui - et qui, s'il reste encore quelque chose, fait ensuite un peu la charité.

M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports. C'est vraiment absurde !

M. André Fanton, rapporteur pour avis. On fait la charité à ceux que vous avez ruinés !

M. Jean Oehler. Eh bien, votre projet de loi, monsieur le ministre, relève du même raisonnement : d'abord, on sert les bailleurs ; puis on donne un petit quelque chose aux locataires. Ce texte va renforcer non le libéralisme mais le sectarisme entre bailleurs et locataires ou entre locataires à revenus corrects et ceux à revenus faibles.

Vous souhaitez recréer la mobilité et la fluidité dans le marché du logement, mais j'ai bien peur que vous ne récoltiez que la mobilité et la fluidité des locataires...

M. Jean-Jack Sallas. Il y a tellement de choses à changer !

M. Jean Oehler. ... lesquels vont être réduits à accepter des logements de plus en plus inconfortables et précaires.

En outre, la politique de loyers chers que vous allez permettre grâce à cette loi va conduire à des surpeuplements de logements et favoriser les « marchands de sommeil ».

Dans les années soixante et soixante-dix, bien des logements ont été construits rapidement et, malheureusement pour certains d'entre eux, n'importe comment.

Le conventionnement introduit par la loi de 1977 n'a fait que répondre à un manque d'entretien et aux malfaçons flagrantes. Mais il a aussi fait grimper les loyers du simple au double, sinon plus. De plus, ces mauvaises constructions se rencontrent surtout dans le logement social.

A cet égard, l'exemple du quartier HautePierre à Strasbourg est très significatif : ce quartier, construit en 1965, a dû être réhabilité une douzaine d'années plus tard en raison de malfaçons. Résultat : il faut payer aujourd'hui le laxisme qui a régné dans le secteur de la construction à partir de 1960 et qui a duré pendant les vingt années qui ont suivi.

Ainsi, un salarié boucher qui gagne 4 500 francs, doit-il payer, après déduction de l'A.P.L., un loyer de 2 400 francs, pour un logement H.L.M. situé dans un quartier réhabilité. J'ajoute que cette réhabilitation a aussi des conséquences sur l'habitat environnant. On peut me répondre qu'il n'a qu'à habiter un logement plus petit ; mais quand on a trente-cinq ans - et même si l'on sait que ce type de revenu doit vous condamner à vivre dans des cages à lapin - on a aussi le droit de respirer un peu !

C'est pourquoi la seule notion de « rendement » d'un logement, qui transparait dans ce texte, risque de rendre un mauvais service aux locataires, à la qualité du logement et aux bons rapports bailleurs-locataires. C'est la raison pour laquelle nous avons déposé des amendements tendant à corriger les excès qui ne manqueraient pas d'apparaître au grand jour si ce texte était voté, et à favoriser de bons rapports entre bailleurs et locataires.

Votre projet de loi déséquilibre la relation propriétaire-locataire. Or, nous souhaitons que les uns et les autres soient placés devant leurs responsabilités. Nos amendements ont donc pour objet d'apporter l'indispensable contrepoids permettant de rétablir l'équilibre en droits et en devoirs.

A cet égard, nous faisons une grande confiance aux associations représentatives des locataires. En fait, pour qu'existe une bonne relation entre bailleurs et locataires, il est indispensable que les lieux de concertation soient proches de ceux d'habitation. C'est pour cette raison que nous demandons le maintien de la commission départementale des rapports locatifs.

Afin de prévenir la précarité dans laquelle le locataire risque de se trouver, des accords collectifs devraient pouvoir être conclus chaque fois qu'un immeuble ou groupe d'immeubles est concerné. Il ne s'agit pas de figer le contrat de

location dans un carcan, mais de clarifier des situations afin que les bailleurs et les locataires y trouvent chacun leur compte. Les associations étant mieux informées et capables de mener sereinement une négociation, la qualité des accords conclus n'en sera que meilleure.

Ce matin, monsieur le ministre, vous avez parlé de la « vertu du contrat ». En tout cas, le contrat collectif n'exclut pas le contrat individuel.

Pour conclure, j'ose espérer que nos « mises en garde » seront entendues, sinon les grands perdants seront non seulement les locataires - vingt millions de Français - mais aussi ceux que vous tenez à défendre aujourd'hui : les professionnels du bâtiment et des travaux publics. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Gilles de Robien.

M. Gilles de Robien. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, chacun le sait, la situation du logement en France est dramatique : le secteur du bâtiment et des travaux publics a perdu 300 000 emplois en cinq ans, alors qu'il devient impossible à la plupart des Français non pourvus de trouver, à l'achat ou à la location, le logement qui correspond à leurs besoins et à leurs moyens. Or la faculté de choisir son mode d'habitation, d'en déterminer ses caractères essentiels en fonction d'un taux d'effort supportable constitue la base indiscutable du droit au logement.

Dans la situation présente du secteur locatif, le bail est, dans la plupart des cas, un contrat d'adhésion. Il n'y a pas de négociation. Le choix - mais peut-on encore parler de choix ? - se limite, en fait, pour l'un, à amputer ou pas son droit de propriété ; pour l'autre, à s'engager sans choisir.

D'où l'urgence qu'il y a à débattre du projet de loi qui nous est soumis.

La satisfaction d'un besoin aussi essentiel que le logement est une ardente obligation pour tout gouvernement et un engagement solennel pour notre majorité.

La situation dont vous avez hérité, monsieur le ministre, résulte très largement de l'excès de dirigisme contenu dans la loi Quilliot. Parce que comme une loi antibailleur, elle a découragé l'investissement et, bien que destinée à protéger une partie de la population, elle a fini par se retourner contre elle.

Ce mouvement a été amplifié par des mesures fiscales pénalisantes, comme l'instauration de l'I.G.F. Enfin, le manquement à la parole donnée par la remise en cause en 1984 de l'exonération foncière pour certaines constructions a donné le coup de grâce à un secteur qui était florissant dans les années 1970.

J'espère, monsieur le ministre, que le Gouvernement réparera cette iniquité lors du vote de la loi de finances.

Bref, ce faisceau de protection, de réglementation, de pénalisation fiscale a abouti à réduire le marché de l'offre et à priver bon nombre de Français des logements auxquels ils pouvaient prétendre.

Aussi vais-je m'interroger sur le caractère « libéral » de ce projet de loi et sur ses chances d'aboutir à une reprise de l'investissement et à un accroissement de l'offre.

Examinons d'abord le caractère libéral du projet de loi.

On constate que le code des loyers et de la copropriété est pratiquement aussi épais que le code civil. L'importance prise aujourd'hui par cette législation ne peut qu'étonner et rebuter. Cela implique de revenir le plus rapidement possible au principe posé par l'article 1134 du code civil : « Les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites ».

Il est évident que la situation actuelle du parc locatif ne permet pas un retour immédiat à ce principe sans créer des problèmes sociaux graves. Cette situation justifie donc les mesures transitoires qui figurent dans le texte que nous examinons.

Mais, monsieur le ministre, j'aurais aimé que figurât dans votre projet le principe du retour à la liberté contractuelle dès que la situation du parc locatif le permettra, et ce sous réserve, bien entendu, du respect des accords Delmon.

Et surtout, il me semble normal que les nouveaux logements qui seront construits après la promulgation de la loi soient régis exclusivement par ces dispositions libérales du code civil. Cela permettrait une véritable relance de la construction locative.

Il convient de considérer que, par rapport aux placements financiers, le placement dans l'immobilier locatif n'est rentable que dans le long terme. Les agents économiques doivent donc avoir nécessairement confiance dans l'avenir ; or, la confiance ne se commande pas, elle se provoque.

D'après le projet de loi, monsieur le ministre, un propriétaire qui vient de conclure un bail de six ans soumis à la loi Quilliot ne pourra bénéficier pleinement des effets de votre loi qu'en l'an 2000 si le logement est situé dans une ville de plus d'un million d'habitants. Or pouvez-vous lui certifier que votre texte sera toujours en vigueur dans quatorze ans ?

Il me semble donc nécessaire de prévoir une sensible accélération de la mise en application de ce texte. C'est pourquoi j'espère que les amendements proposés en commission seront votés.

Dans cette perspective, il est courageux de votre part de vous attaquer aux rentes de situation issues de la loi du 1^{er} septembre 1948 et de remettre en cause les aberrations auxquelles a pu conduire ce texte.

De même, je suis d'accord avec le principe de création d'une commission départementale pour régler certains problèmes locatifs. C'est déjà une amélioration par rapport au recours systématique au juge en cas de conflit. Mais le code de procédure civile autorise aussi un autre recours : celui de l'arbitrage. Ne croyez-vous pas que, parallèlement aux litiges réglés par la commission, il serait judicieux de promouvoir ce mode de règlement simple et rapide des conflits ? Il suffirait d'établir, par exemple, pour chaque département, une liste largement diffusée de personnalités qualifiées susceptibles d'être choisies comme arbitres dans les conflits entre locataires et propriétaires ; la sentence serait obligatoire pour les parties qui l'ont choisie.

Malgré ces remarques de forme, monsieur le ministre, je considère que votre projet est d'inspiration fondamentalement libérale, même si vous n'avez pas pu, ce dont je suis conscient, aller plus loin compte tenu de la situation présente.

Le caractère libéral de ce texte étant assuré, quelles sont les chances d'une reprise de l'investissement et d'un accroissement de l'offre ?

Le retour au libre jeu du marché est subordonné à l'existence d'un certain équilibre de l'offre et de la demande. Or je note que, pour la première fois depuis fort longtemps en matière de réglementation des loyers et d'accession à la propriété, un texte s'inscrit dans une perspective globale et constitue une pierre d'un ensemble cohérent.

La loi Quilliot, quant à elle, ne visait qu'à réglementer les loyers sans tenir compte du problème essentiel, la rareté de l'offre.

Les dispositions qui tendent à améliorer la situation du secteur social et le fonctionnement des organismes H.L.M., celles qui favorisent l'accès à la propriété et les incitations fiscales qui doivent figurer dans le budget pour 1987 vont dans le bon sens.

Il serait bon aussi de permettre un déficit des revenus immobiliers et d'autoriser son report comme c'était le cas avant 1981.

Par ailleurs, le coût des financements, malgré les baisses récentes, reste dissuasif. A un moment où l'objectif gouvernemental est de ramener le taux d'inflation aux alentours de 2,5 p. 100, les financements immobiliers, sous forme de P.A.P. ou de prêts conventionnés, consentis à des taux de 9 et 10 p. 100, soit quatre fois l'inflation prévue, restent décourageants, surtout lorsqu'il s'agit d'engagements sur quinze ou vingt ans. Le différentiel entre le coût du crédit et l'augmentation des prix - 7 à 8 p. 100 - est beaucoup trop élevé.

En matière de développement de l'offre foncière, votre approche pragmatique constitue une innovation particulièrement intéressante. Plutôt que de créer de nouveaux instruments de planification urbaine, vous vous êtes attaché à éliminer certains éléments de blocage, de ralentissement ou de complication.

Il est urgent d'alléger le contenu des P.O.S. et la procédure de suppression des emplacements réservés, d'assouplir les règles relatives au plafond légal de densité et la procédure des zones d'aménagement concerté.

Cette démarche est saine car il est nécessaire - mais c'est une œuvre de longue haleine - de repenser le droit de l'urbanisme et celui des loyers pour remettre de l'ordre dans une législation où les textes se sont ajoutés les uns aux autres sans véritable coordination.

En tout état de cause, ce projet de loi entre dans le cadre d'un programme libéral d'ensemble dont l'ambition et l'ampleur doivent être saluées. Il veut créer de nouveaux rapports plus contractuels entre propriétaires et locataires, et surtout faire renaitre la confiance et le désir d'investir dans la pierre. Il sera du même coup un élément déterminant de la lutte contre le chômage. (*Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Delalande.

M. Jean-Pierre Delalande. Monsieur le ministre, le rôle du législateur est d'établir les règles de droit privé qui doivent s'appliquer aux rapports entre propriétaires et locataires, entre bailleurs et preneurs, ainsi que celles qui doivent s'imposer aux collectivités locales dans leur politique d'aménagement de leur sol. C'est, pour l'essentiel, l'objet de la loi que vous nous soumettez.

Vous espérez que, par la levée des contraintes qu'il opère, le nouveau dispositif permettra de recréer non seulement une mobilité et une fluidité dans le marché du logement, mais également une relance de la construction, notamment celle destinée à la location, et qu'il facilitera l'accession à la propriété. C'est bien !

Mais ce texte ne traite pas d'un problème important, qui relève pourtant de l'action du pouvoir exécutif en ce qu'il est un problème social crucial. Je regrette, à cet égard, qu'un chapitre spécial du projet de loi ne soit pas consacré au problème qui se pose aux plus pauvres et aux plus démunis, ceux que l'on a maintenant coutume de regrouper sous le vocable de « quart monde ». Ces personnes qui n'ont pas les moyens d'être des locataires « normaux » ne sont pas concernées par le texte de loi que vous nous proposez et dont l'objet est de régir les rapports habituels entre propriétaires et locataires dans notre société économiquement développée et culturellement élevée.

Or l'Etat a des devoirs, c'est indéniable, au regard de ces personnes. Le devoir, notamment, de ne pas les laisser sans abri, de ne pas les rejeter de la société conventionnelle dont ils se sentent déjà exclus par leur condition. Le devoir, aussi, de leur donner la possibilité d'avoir un habitat « normal » et décent, comme tout un chacun.

C'est un devoir de solidarité nationale. C'est un problème de dignité humaine essentiel et de droits de l'homme.

Les collectivités locales font beaucoup en ce sens, surtout les communes, en réservant des logements, par l'intermédiaire du bureau d'aide sociale.

Mais la dégradation de la situation économique, ces dernières années, a eu pour conséquence une augmentation de la population très pauvre dans des proportions importantes. Si on ajoute à cela les transferts de charges imposés aux collectivités locales par les lois sur la décentralisation, on aperçoit vite les limites de l'action des communes, quelles que soient leur bonne volonté et celle de leurs élus.

D'ailleurs, l'expérience passée montre que l'action locale en ce domaine ne peut réussir sans une volonté nationale. Ce fut le cas en 1969, par exemple, lors de la mise en œuvre de la politique de résorption des bidonvilles par M. Chaban-Delmas, alors Premier ministre.

C'est une constante de l'histoire des très pauvres qu'il ne peut y avoir d'action locale réussie à leur égard sans une volonté et une impulsion nationales venant du sommet.

Ce fut aussi le cas en 1965 pour la loi Debré et en 1974 pour la loi sur les centres d'hébergement.

Certes, une telle action est difficile et il convient d'éviter la constitution de ghettos, qui aboutissent à rejeter encore plus cette population par ceux qui vivent dans la même commune, à cause des nuisances et des problèmes de sécurité qui peuvent résulter de sa présence.

C'est notre responsabilité de réduire ces poches de pauvreté et de répartir ces familles du quart monde dans des résidences où elles puissent progressivement, avec l'aide des associations spécialisées et grâce à l'entraide de tous, se faire accepter et s'assimiler pour enfin vivre comme tout le monde, décemment.

Je comprends bien, monsieur le ministre, votre réticence à inscrire dans la loi « un droit au logement de tout Français ou de tout résident », car ce serait la porte ouverte à une étatisation complète de la société, un encouragement à l'irresponsabilité et un découragement de l'épargne. Paradoxalement, une telle disposition pourrait entraîner une baisse

rapide des investissements privés, tant en ce qui concerne l'accession à la propriété que le locatif et, au-delà, engendrer une étatisation du logement, l'Etat devant prendre le relais d'une épargne et d'une initiative privées défaillantes.

En voulant, ou en prétendant, bien faire en affirmant un droit au logement pour les plus pauvres, on risque, en l'étendant sans restriction aucune à toute la population française, d'étatiser complètement le logement des Français et d'étouffer la liberté. Le bon principe se retournerait alors comme un boomerang à la face de ceux qui sont attachés au développement des libertés, autorisant toutes les revendications, y compris les plus injustifiées, et favorisant le relâchement de la population.

Quel risque d'arbitraire s'il y avait une attribution autoritaire par l'Etat de tous les logements ! On ne constate déjà que trop les erreurs dans les attributions de logements par les préfetures, qui sont parfois faites sans étude des bénéficiaires.

Je suis d'accord pour désétatiser le logement, pour qu'aucune aide collective ne vienne durablement suppléer une motivation individuelle qui doit en toute circonstance être promue. Le logement, c'est essentiel. C'est souvent le seul investissement qu'une famille modeste - modeste mais pas très pauvre - pourra s'offrir après une vie de travail. Organisons-nous pour que ce soit possible plus tôt, au cours de la vie active, grâce au développement de l'initiative privée.

C'est très bien, c'est un objectif louable, mais dans les cas que j'ai évoqués, en particulier celui des familles du quart monde, il faut que l'exécutif, le Gouvernement, engage une action, comportant des moyens budgétaires et juridiques spécifiques, qui puisse être relayée par les collectivités locales et les associations compétentes. Même les offices publics d'H.L.M., qui sont tenus par un souci légitime d'équilibre de leurs comptes, les excluent.

C'est pourquoi, dans cet esprit, le problème me paraissant particulier et ne pouvant être traité à la sauvette à l'occasion de l'examen du texte que vous nous soumettez, je déposerai prochainement une proposition de loi dont je demanderai très rapidement qu'on l'inscrive à l'ordre du jour de notre assemblée. Elle traitera spécifiquement du problème du logement des très pauvres et suggérera un dispositif permettant à cette population de rentrer progressivement dans le cadre du vote.

En effet, le plus pauvre ne doit pas être exclu, il doit être inséré. Il ne doit pas être abandonné à son sort. Au contraire, il doit être l'objet d'une attention particulière puisqu'il a plus de problèmes que les autres.

Monsieur le ministre, votre texte est un bon texte. La liberté que vous introduisez est bonne pour tous ceux qui peuvent la vivre, et c'est l'honneur, de nos sociétés occidentales de permettre, à la différence des sociétés socialistes, que le plus grand nombre, la presque totalité de nos concitoyens en bénéficie.

Mais plus on descend dans l'échelle sociale pour atteindre les plus modestes, plus l'action de la collectivité publique, en liaison avec des associations spécialisées, reste nécessaire. Temporairement, sans doute, le temps que nos sociétés de liberté leur donnent un peu d'aisance et que la liberté souhaitable pour tous ne se retourne pas contre eux, le temps qu'ils puissent, eux aussi, bénéficier de cette liberté.

Je suis l'élu d'une banlieue qui est confrontée à beaucoup de problèmes sociaux, ceux que l'on rencontre dans les banlieues d'ortois fortement urbanisées. Qu'il me soit permis de faire quelques remarques.

Il n'y a pas de bonne politique du logement sans une bonne politique de l'urbanisme, ni une bonne politique d'urbanisme sans une bonne politique industrielle et de création d'entreprises permettant un équilibre entre l'habitat et l'emploi, c'est-à-dire au bout du compte la qualité de la vie.

Une bonne politique du logement ne peut être menée en soi, sans une bonne politique de l'urbanisme, parce qu'on ne peut l'isoler du contexte dans lequel elle doit s'insérer.

Tous les élus locaux des banlieues, de quelque tendance qu'ils soient, connaissent le coût social énorme des concentrations trop fortes de logements sociaux en certains endroits, même lorsqu'ils sont bien conçus, ce qui n'est pas toujours le cas, notamment s'agissant des bâtiments construits pendant la décennie 1960-1970.

Je sais bien que l'abaissement du coût des logements sociaux s'obtient par la série, c'est-à-dire le nombre, et par l'abaissement de la qualité des normes minimales. Mais les

coûts sociaux engendrés par ces concentrations, par l'entassement dans des cités immenses, par l'énervernement de salariés sortant déjà fatigués de leur travail, ajoutés à la délinquance des jeunes, la drogue, les déprédations, sont au bout du compte très onéreux.

Trop faire de logements de bas de gamme, trop concentrer les logements en croyant gagner sur l'investissement et résoudre ainsi le problème du logement aboutit en réalité, si on raisonne en coût global pour la société, à reporter sur d'autres budgets, ceux de la prévention ou de l'aide sociale, par exemple, les problèmes sociaux engendrés par ces logements de mauvaise qualité trop concentrés au bout du compte, le coût social global est bien plus élevé que si l'on faisait une meilleure politique de l'habitat.

Chacun sait aussi que les mêmes populations qui peuvent poser problème si elles sont concentrées, parce que les personnes se heurtent toute la journée les unes aux autres, ne posent aucun problème si elles sont dispersées et bien insérées. Il y a des seuils qu'il ne faut pas dépasser.

Un mauvais urbanisme, une mauvaise politique du logement et d'attribution des logements développent en outre l'intolérance. Il y a des cités H.L.M. dans lesquelles nous avons des logements libres parce que les familles refusent d'y habiter.

A l'inverse, un bon urbanisme, une politique d'habitat équilibrée, à la fois dans l'espace et en ce qui concerne les catégories de populations, sont facteurs de qualité et d'enrichissement de la vie.

De même, concentrer des logements à la périphérie des grandes villes, celles-ci conservant les sièges sociaux et les bureaux, comme ce fut trop longtemps et délibérément le cas, pose problème aussi bien aux banlieues qu'aux grandes villes. Il convient de rapprocher emploi et habitat. Je suis l'élu d'un secteur où, pour cent personnes actives, il y a moins de cinquante-cinq emplois locaux et où l'on a construit des logements sociaux parce que les charges foncières étaient très inférieures. On a, là encore, engendré des problèmes de toutes sortes.

Les transports, outre les coûts de construction et de gestion, engendrent des fatigues dont on retrouve le coût dans le budget de la sécurité sociale et des pertes de journées de travail pour les entreprises et les administrations.

Il y a un problème d'animation des centres villes dans la journée, et donc de sécurité.

Il y a aussi des problèmes de vitalité commerciale, d'animation et d'encadrement des associations, ainsi que de finances communales, car les communes supportent les charges sociales de cette politique déséquilibrée par le biais du bureau d'aide sociale, mais aussi des équipements sociaux, des crèches, des haltes-garderies, des équipements scolaires, culturels, sportifs et d'accompagnement, sans avoir en contrepartie les recettes fiscales correspondantes en raison d'un potentiel fiscal faible et d'une insuffisance de taxe professionnelle.

D'où la nécessité de l'aménagement du territoire.

La politique du logement touche à l'essentiel, monsieur le ministre, elle est un élément primordial de la qualité de la vie. Si l'objectif de l'habitat pour tous sera incontestablement mieux et plus vite atteint grâce au développement de la liberté économique et au retour de l'expansion, dans la période transitoire l'habitat des plus pauvres exigera toujours une action de solidarité nationale.

La politique du logement doit être élaborée de façon nuancée et globale. Personne ne doit être exclu et surtout pas les plus pauvres.

Notre société de liberté et de responsabilité s'honorera de régler leurs problèmes. Il y va de leur dignité mais aussi de la nôtre. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.*)

M. le président. La parole est à M. Georges Mesmin.

M. Georges Mesmin. Monsieur le ministre, quand on lit l'exposé des motifs de votre projet de loi, on ne peut pas ne pas adhérer aux raisons qui vous ont inspiré.

Il est exact, en effet, que peu de problèmes concernent autant la vie de chacun de nos concitoyens que le problème du logement.

Il est exact que des décennies d'interventionnisme brouillon, couronnées - si l'on peut dire ! - par cinq années de socialisme, ont abouti à une situation totalement bloquée dont la loi Quilliot est le parfait symbole.

Il est exact aussi que, pour les jeunes générations qui veulent s'établir, la recherche d'un logement s'apparente, comme vous l'avez dit récemment, à une sorte de parcours du combattant.

Les solutions que vous présentez sont les bonnes. Il faut revenir à la fluidité du marché du logement, seule capable de donner à chaque famille la possibilité de se loger en fonction des ressources dont elle dispose.

Il faut créer une offre adaptée à la demande solvable; rétablir la force des engagements contractuels et lever les contraintes de toute nature qui faussent le libre jeu de la concurrence. C'est la concurrence, en effet, et surtout elle, qui peut rétablir un système de prix plus rationnel et plus juste.

Les libéraux ne peuvent donc qu'approuver pleinement les principes qui vous ont guidé, et l'intérêt suscité dès maintenant par votre texte chez les professionnels de la construction montre que vous êtes sur la bonne voie.

Permettez-moi cependant, après avoir exprimé cette approbation globale, de vous faire part de quelques inquiétudes.

« Chat échaudé craint l'eau froide ! », dit-on. Cela signifie que, lorsqu'une catégorie sociale comme celle des propriétaires-bailleurs a été, pendant des lustres, injustement brimée, voire à moitié ruinée, par des textes comme la loi de 1948 ou la loi Quilliot, elle est légitimement méfiante. Il sera difficile de la convaincre que, cette fois-ci, elle pourra recommencer à espérer une certaine rentabilité de ses investissements.

Si vous n'arrivez pas à rendre confiance à ces Français qui ont épargné pour loger autrui, vous aurez échoué et nous retomberons dans la situation actuelle, où les familles attendent de l'Etat, et donc uniquement des contribuables, la solution de leurs problèmes de logement.

Le retour à la confiance des propriétaires-bailleurs et des investisseurs est-il assuré par les dispositions du projet ? On peut avoir quelques doutes à ce sujet.

Certes, la direction qui a été prise est bonne mais les avantages que vous prévoyez en matière de prix ou du point de vue fiscal sont réservés aux nouveaux investisseurs ou aux nouveaux bailleurs. Pour ceux qui ont déjà loué dans le cadre de la loi de 1948 ou de la loi Quilliot, le retour à la rentabilité n'est promis que dans de nombreuses années.

Il est normal qu'il y ait des mesures transitoires, en particulier pour les locataires de la loi de 1948, car la situation sociale de certains doit être prise en considération. Mais est-il bon que la transition soit si longue ? Jusqu'à onze ans, par exemple, pour les propriétaires parisiens dont les locataires viennent de voir renouveler leur bail sous l'empire de la loi Quilliot ! Dans le cas de locaux loués à des personnes de plus de soixante-cinq ans ou gagnant moins de 18 000 francs, aucun terme n'est prévu à l'application de la loi de 1948 qui, dans ces cas très nombreux, semble prolongée indéfiniment et sans même que des rattrapages de loyer ne soient prévus dans le nouveau texte.

Ne craignez-vous pas, dans ces conditions, que les bailleurs virtuels, même s'ils bénéficiaient de loyers libres en mettant leur logement sur le marché, ne soient influencés par cet environnement de défiance à l'égard de la catégorie à laquelle ils appartiennent ? On retrouve au demeurant cette défiance dans un certain nombre de dispositions du texte qui laissent entendre que le propriétaire pourrait commettre certains abus.

N'y a-t-il pas contradiction, alors que le Gouvernement, à juste titre, prône et rétablit la liberté des prix pour les industriels et les commerçants, à entretenir une suspicion de hausse exagérée des prix à l'encontre des seuls bailleurs ? Ne sont-ils pas, dans leur grande majorité, assez raisonnables pour pratiquer la modération ?

En réalité, le meilleur moyen pour peser sur les prix est d'augmenter l'offre dans de fortes proportions. Compte tenu des délais assez longs de construction, votre politique ne peut réussir que par une arrivée assez massive sur le marché locatif des logements qui sont actuellement gelés du fait des conséquences psychologiques de la loi Quilliot et de la loi de 1948. Ce dégel ne se produira qu'à la suite d'un choc psychologique.

Il me semble que des prudences excessives, des précautions trop appuyées, en alourdissant ce texte et en retardant ses effets, risquent d'aller à l'encontre du but visé et de briser l'élan qui s'amorce.

Telle est ma crainte. Je souhaite qu'elle soit excessive. Peut-être pourrez-vous, en acceptant les amendements que j'ai déposés, renforcer le climat de confiance sans lequel, je le répète, tout ce beau dispositif serait vain. (*Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*)

M. le président. La parole est à M. Robert Chapuis.

M. Robert Chapuis. Monsieur le ministre, dans le titre de votre projet de loi, il y a deux maîtres mots : investissement et propriété.

Mais, en réalité, ce que nous invitez à légiférer pour l'essentiel sur de nouvelles conditions de fixation des loyers, qui vont constituer en fait de nouvelles contraintes pour les locataires, et sur des dispositions d'urbanisme qui, en libérant certains terrains, risquent de faciliter non l'investissement locatif mais la spéculation immobilière.

Finalement, votre dispositif risque de provoquer une véritable déstabilisation sociale. Nous essaierons de réduire ce risque en vous proposant des amendements significatifs, peut-être pas pour aboutir au meilleur, mais du moins pour éviter le pire.

Au détour de la loi, un peu honteusement peut-être, à l'article 55, vous abrogez la loi de juin 1982. Auparavant, vous en avez repris plusieurs dispositions. Vous avez dit en commission et à cette tribune que vous aviez voulu produire un effet psychologique afin de relancer la construction. On a d'ailleurs beaucoup parlé de psychologie, comme si les investisseurs avaient avant tout besoin de psychologues et ne se déterminaient pas en fonction des réalités et du fait que, à un moment donné, l'investissement est ou non rentable.

Je crains que vous n'ayez mal évalué les conséquences réelles de la loi Quilliot et que, de ce fait même, votre loi ne reste sans effet sur la construction, même si elle ne sera pas sans effet sur le profit que pourront en tirer certains propriétaires, dont nous avons entendu à plusieurs reprises, en commission et parfois à la tribune, les représentants.

En juin 1982, c'est vrai, les détenteurs de logements vacants ont eu peur de la gauche. Il faut rappeler qu'on leur avait promis une inflation galopante. Souvenons-nous de toutes les catastrophes financières qu'on nous prédisait. Il fallait être bien courageux à ce moment-là pour décider d'investir.

Plusieurs années auront été nécessaires pour aboutir à de meilleurs rapports entre bailleurs et locataires. En 1984-1985, cet équilibre a été trouvé. Plus de mille accords collectifs ont été signés. Or, à peine l'équilibre commence-t-il à se réaliser, grâce notamment au succès qu'a connu la gauche dans la maîtrise de l'inflation, que cet équilibre est rompu, que l'on met tout par terre. Il y a là de quoi s'étonner. On pouvait amender la loi Quilliot. Fallait-il l'abroger ?

A la maîtrise des réalités, difficiles et contradictoires, je crains que vous n'ayez préféré le jeu des symboles issu tout droit d'une campagne électorale outrancière et caricaturale.

M. Eric Raoult. Au secours ! La gauche revient !

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Ce qui était caricatural, c'était votre politique !

M. Robert Chapuis. Vous auriez pu choisir une autre voie pour ce débat parlementaire. Vous auriez pu créer les conditions d'une analyse commune. Nous aurions pu diverger sur les solutions, mais nous aurions aidé les Français et aussi les investisseurs à voir plus clair et plus juste. On se serait alors aperçu dans ce débat plus objectif que les difficultés de la construction ne tiennent ni à la loi de juin 1982, ni à l'instauration de l'impôt sur les grandes fortunes !

A cet égard, quatre points me paraissent importants.

Premièrement, en une dizaine d'années, de 1974 à 1985, la construction est passée de 550 000 logements par an à 300 000. Les courbes montrent une baisse continue, avec une chute d'effectifs qui, en effet, s'est encore accentuée durant les cinq dernières années. Mais, bien sûr, il s'agit pour une grande part d'une simple conséquence de la politique menée au cours des années précédentes.

M. Eric Raoult. Ben voyons !

M. Robert Chapuis. La crise économique qui s'est développée depuis 1974 a retenti particulièrement sur le secteur du B.T.P. et nous en serons tous d'accord. Mais il aurait fallu réagir rapidement. Au contraire, comme pour l'essentiel

de notre appareil de production, ce fut l'attente ou l'aveuglement. On s'est appuyé sur l'accroissement de l'inflation pour masquer l'importance de l'endettement. On a désinvesti dans le locatif social sans pour autant relancer sérieusement l'accès à la propriété ! On a fait en 1977 la loi d'Ornano, dont la plupart s'entendent pour dire aujourd'hui qu'elle a accru les difficultés de la construction, même si elle a facilité la rémunération de certains propriétaires.

Bien sûr, entre 1981 et 1985, les conséquences se sont fait sentir. Il a fallu parfois que les entreprises aillent chercher à l'étranger les marchés qu'elles ne trouvaient plus dans notre pays. Nous les avons aidés d'ailleurs dans cet effort d'exportation, mais nous avons aussi, reconnaissez-le, créé les conditions d'une reprise dont on a senti les premiers effets en 1985.

Des statistiques produites récemment par votre ministère ont mis en évidence le fait que non seulement on avait senti ce début de reprise en 1985, mais qu'en même temps, il y avait dans les autorisations de logement, un progrès significatif qui, pour la première année, était effectif.

Avec le soutien du secteur social, la politique des grands chantiers, les cinq tranches du F.S.G.T., qui va être supprimé, la politique du comité interministériel des villes, la réhabilitation des logements anciens, y compris dans le secteur des H.L.M., nous avons commencé à faire bouger les choses. Par comparaison avec les autres pays, en 1985, la France tenait la route : l'investissement logement représente 28 p. 100 en France contre 21 aux Etats-Unis et 13 en Grande-Bretagne.

Mais il est vrai que des difficultés importantes subsistent, en particulier pour ce qui concerne l'investissement.

Deuxièmement, l'investissement industriel est devenu nettement plus rentable que l'immobilier. La crise a une face positive, celle des nouvelles technologies. Celles-ci ouvrent des champs nouveaux à la production, donc à l'investissement. La pierre n'aura jamais la même rentabilité et, si l'on veut faire de l'immobilier l'occasion de profits élevés et rapides, ce sera soit l'inflation, soit la spéculation, soit les deux !

M. Eric Raoult. Chalier !

M. Robert Chapuis. C'est pourquoi on ne peut laisser jouer les seules forces du marché. Votre projet, à cet égard, se révélera vite inefficace et dangereux.

Troisièmement, le coût de la construction reste élevé. Les entreprises, qui se sont longtemps appuyées sur une main-d'œuvre à bon marché, notamment immigrée, ont tardé à se moderniser - vous l'avez évoqué, monsieur le ministre. Elles ne sont d'ailleurs guère encouragées à faire des efforts en ce domaine, puisqu'en avril vous avez supprimé une partie des crédits de soutien à cette modernisation.

Il y a là une exigence pour l'ensemble de notre système industriel. Il y en a une aussi pour le secteur du B.T.P. Mais il est vrai que, parallèlement, les modalités de financement de la construction et du logement sont coûteuses.

Le système français reste lourd et compliqué avec des risques excessifs pour les emprunteurs, particulièrement pour ceux qui peuvent être touchés par le chômage. Voilà qui n'encourage pas non plus la construction !

Quatrièmement, enfin, la loi de 1977 a eu des effets particulièrement pervers : l'aide à la personne a « mangé » l'aide à la pierre. Au lieu de rationaliser la construction, pour la rendre plus forte et plus efficace, on a cherché à en payer la rétribution.

L'A.P.L. a fonctionné comme une aide sociale et elle reste indispensable à ce titre, mais elle voulait être aussi une assurance tous risques pour les gestionnaires et les propriétaires. On a ainsi asphyxié peu à peu la construction par des transferts sociaux qui devraient normalement relever non pas de votre ministère, mais de la solidarité nationale et de l'effort de justice sociale et fiscale que la gauche a engagé et que le gouvernement actuel est en train de remettre en cause, par exemple avec la suppression de l'impôt sur les grandes fortunes.

Si l'on considère les difficultés de la construction, voilà quelques-unes des causes dont nous aurions pu débattre. Mais il vous fallait abroger la loi Quilliot et modifier la définition des loyers. Vous avez pris ainsi le risque d'aggraver les difficultés financières d'un grand nombre de familles et de créer l'insécurité pour de nombreux locataires. Je comprends qu'en ce moment même un certain nombre d'entre eux, à travers leurs associations, manifestent pour vous exprimer leurs craintes. Nous sommes ici leur voix !

Finalement, on ne sert pas ainsi les intérêts des propriétaires, car les uns ont besoin des autres dans le respect de leur droits et de leurs devoirs, donc dans le cadre d'un véritable contrat. A la précarité du travail, déjà si lourde, risque ainsi de s'ajouter celle du logement. Voilà qui n'encouragera guère à améliorer l'habitat, à lancer des investissements, à développer l'emploi dans le B.T.P.!

Certes, vous allez développer l'emploi, mais des avocats, des juges, des conseillers juridiques qui vont avoir à connaître des multiples conflits que risque de générer l'application de votre loi! La loi de juin 1982, sur ces questions difficiles, avait tenté d'instaurer un nouveau modèle de rapports locatifs...

M. Eric Raoult. Elle a surtout profité aux avocats!

M. Robert Chapuis. Ce modèle commençait à bien fonctionner. Or vous lui substituez un système de conciliation totalement inopérant, puisqu'il n'engage personne.

La hausse des loyers et des charges et l'endettement des nouveaux accédants à la propriété vont accroître les difficultés financières. Il faudra alors multiplier les aides à la personne, en ponctionnant d'autant l'aide à la pierre, ou alors vous prendrez le risque d'un effondrement social qu'il faudra peut-être compenser par l'aide sociale des collectivités locales. Ce sera une nouvelle forme de transferts de charges.

M. Eric Raoult. En transferts de charges, vous vous y connaissez!

M. Robert Chapuis. Pourtant, une autre voie était et est encore possible: il faut contractualiser l'investissement dans les contrats Etat-région-département, dans les contrats entre les constructeurs et les organismes de crédits et d'assurances.

Il est possible de définir des plans pluriannuels. Il faut développer des projets d'urbanisme à l'image et à la dimension de notre temps. Mais, c'est vrai, ce ne serait plus le libéralisme de la plate-forme que vous voulez appliquer.

Vous avez préféré prendre le risque d'ouvrir cette boîte de Pandore et déstabiliser le système délicat qui régit les rapports entre propriétaires et locataires. Ce risque, vous en étiez conscient et vous avez essayé de le conjurer par un certain nombre de dispositions dans votre projet de loi. Or la majorité, dans les commissions, ne vous a pas suivi et nous y avons senti souffler l'esprit de régression sociale et de revanche politique. C'est pourquoi nous vous proposerons des amendements avec insistance. Nous essaierons d'être la voix de ceux qui vivent concrètement les problèmes difficiles du logement, comme locataires ou comme propriétaires. Nous verrons si vous préférez faire triompher cet esprit de revanche...

M. Francis Geng. N'importe quoi!

M. Robert Chapuis. ... ou prendre en compte les réalités sociales au-delà des philosophies politiques. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Francis Geng. C'est un provocateur!

M. le président. La parole est à M. Emile Koehl.

M. Emile Koehl. Monsieur le ministre, le texte important que vous nous soumettez aujourd'hui a été conçu avec réalisme et imagination.

L'ensemble du dispositif va dans le bon sens. Il respecte l'équilibre entre les intérêts respectifs des locataires et des propriétaires. J'espère que le plan Méhaignerie aura un impact très favorable sur l'investissement immobilier. D'ores et déjà, on peut estimer que le nombre des mises en chantier supplémentaires qui devraient en résulter en 1987 concernera 20 000 logements locatifs et 10 000 logements en accession à la propriété.

En 1985, 295 000 logements nouveaux ont été construits. Ce rythme de construction ne permet d'assurer ni un renouvellement correct du patrimoine existant, ni la satisfaction des besoins de nos concitoyens. Par ailleurs, le secteur du bâtiment a perdu 20 p. 100 de ses effectifs, soit 300 000 emplois détruits au cours des cinq dernières années.

Nos interventions porteront essentiellement sur ces deux aspects, à savoir le statut locatif et la politique en matière d'urbanisme.

Certains points du projet de loi seraient à revoir, notamment la durée du bail et la libération des logements soumis à la loi de 1948. On pourrait abaisser, par exemple, le seuil de ressources au niveau de ce qu'il est dans le secteur social.

La loi de 1948 perpétue des rentes de situation et contribue à la dégradation du patrimoine immobilier. En effet, il me paraît regrettable que les appartements de la catégorie II C ne soient libres que trois ans après la promulgation de la future loi, repoussant soit en 1994, soit en 1998, l'application du principe de la liberté des contrats. Le dispositif de protection pour les occupants des logements soumis à la loi de 1948 me semble trop important.

On peut se demander ce qui justifie de différer dans le temps la libération des appartements de la catégorie II C, étant donné, d'une part, la protection accordée aux occupants bénéficiant de faibles revenus et, d'autre part, le fait que les locaux de cette catégorie sont pourvus du confort. C'est pourquoi la libération des locaux des catégories II B et II C devrait être simultanée.

Si l'on peut concevoir que le bénéfice de la loi de 1948 soit maintenu au profit des personnes disposant de faibles ressources et que le bénéfice du maintien dans les lieux puisse être conservé pour les personnes âgées, il serait anormal, en revanche, que les personnes âgées disposant de revenus suffisants continuent de payer un loyer très largement inférieur à la valeur du marché alors que leur niveau de ressources est parfois supérieur à celui de leur propriétaire.

En ce qui concerne la politique en matière d'urbanisme, j'attire votre attention sur le titre III intitulé « Mesures destinées à favoriser le développement de l'offre foncière », plus particulièrement sur l'article 60, qui précise notamment: « Toutefois, lorsque la modification ne concerne que la suppression ou la réduction d'un emplacement réservé inscrit au plan d'occupation des sols au bénéfice d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale, il n'y a pas lieu de procéder à une enquête publique. »

On peut se demander si une telle disposition ne présente pas quelques dangers. En effet, ne serait-ce pas une façon déguisée pour certaines collectivités de se dégager de leur responsabilité en supprimant, par exemple, une voie publique, un hôpital ou un espace vert projetés? Les travaux de commission, la consultation des personnes publiques associées et l'enquête publique fonctionnent actuellement comme « garde-fous ».

D'abord, il me semble que le terme « modification », ayant un sens juridique précis, doit être remplacé par le mot « rectification ».

Ensuite, je proposai de rajouter une phrase précisant que: « Cette disposition n'est applicable que pour les terrains non acquis par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale », afin que la collectivité locale ne puisse pas être soupçonnée de vouloir abuser des facilités d'acquisition offertes par le P.O.S. pour se livrer à des opérations spéculatives.

Enfin et surtout, j'estime que l'application anticipée des nouvelles dispositions d'un plan d'occupation des sols en cours de révision peut comporter des risques importants.

Lorsqu'une entreprise cherche à s'implanter sur une commune, il faut parfois libérer rapidement des terrains. Avec l'ancien système, le P.O.S. approuvé reste valable tant que le P.O.S. en révision n'est pas lui-même approuvé. Pour attirer des entreprises, avec le nouveau système, les communes ayant déjà un P.O.S. approuvé pourraient être tentées de le remettre en révision tous les six mois, ce qui leur permettrait de gérer leur urbanisme cas par cas, au gré des opportunités qui se présenteraient et au détriment d'une révision d'ensemble à long terme du développement de la cité.

C'est pourquoi je propose de remplacer les deux dernières phrases de l'article 60, à savoir: « Cette délibération est valable six mois. Elle peut être renouvelée », par le texte suivant: « Cette délibération n'est possible que pendant six mois à compter de l'arrêté de mise en œuvre de la révision du P.O.S. »

J'espère que la prise en compte de ces quelques réflexions permettra d'améliorer ce plan logement. Les mesures envisagées devraient être déterminantes dans la reprise attendue du secteur locatif de la construction et du bâtiment. (*Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*)

M. le président. La parole est à M. Léonce Deprez.

M. Léonce Deprez. Monsieur le président, mes chers collègues, tout a été dit et, en cette fin de séance, je pense qu'il convient simplement de transmettre un message résultant de l'expérience que l'on vit en tant qu'élu du département que l'on représente.

Nous sommes ici au cœur du problème évoqué hier par le Premier ministre lorsqu'il parlait de la lutte contre le chômage. Nous avons bien conscience, nous les élus, que la lutte contre le chômage passe par la reprise de l'économie et, notamment dans nos départements, par la reprise des activités du bâtiment.

Dans la seule région Nord-Pas-de-Calais, nous avons perdu, de 1981 à 1985, 20 000 emplois, soit 5 000 par an, dans les activités du bâtiment. Cela devrait favoriser un accord général dans cette assemblée sur les mesures proposées par M. Méhaignerie et par le Gouvernement tout entier.

On a suffisamment dit à quel point le nombre de logements avait été réduit d'année en année - c'est une évidence que tout le monde a constatée. Dans le seul secteur locatif privé, on est passé de 50 000 logements construits en 1981 à 5 000 en 1985. La preuve a donc été faite que la politique du logement suivie depuis quelques années, au lieu d'apporter des solutions à la crise, a aggravé celle-ci.

Monsieur Chapuis, ce n'est pas la crise qui a fait échouer votre politique du logement, mais c'est bien votre politique du logement qui a provoqué et aggravé la crise ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*)

M. André Fanton, rapporteur pour avis. Très bien !

M. Léonce Deprez. Nous ressentons cette situation douloureuse dans nos départements. Plus nos départements sont sous-industrialisés, plus ils ont souffert de cette dégradation des activités du bâtiment. En effet, ils vivaient en partie d'un certain équilibre économique maintenu par un certain dynamisme de la construction et, quand il y a moins d'industries dans un département, les citoyens des grandes villes ont la tentation d'y venir rechercher le bonheur et l'espace vert. C'est ainsi qu'une activité de construction peut se développer là où il n'y a pas d'industrie. Nous avons vu précisément les activités de construction chuter et il est évident que la situation a été douloureuse pour un bon nombre d'entreprises qui ont dû « mettre les pouces » et licencier leur personnel. Celui-ci s'est retrouvé à la porte des bureaux de permanence des maires pour solliciter un emploi après en avoir perdu un dans une entreprise de construction de gros œuvre ou dans des entreprises sous-traitantes.

Nous avons tous vécu cette expérience qui s'est aggravée depuis cinq ans. Alors, de grâce, qu'on se mette d'accord aujourd'hui pour le constater et reconnaître qu'on ne peut pas continuer ainsi et qu'un changement s'impose ! Monsieur Méhaignerie, vous nous apportez, avec votre texte, l'espoir d'un changement. Disons que c'est un premier pas et que vous portez un coup d'arrêt à la chute de l'activité du bâtiment. Vous allez rétablir, comme cela a été très bien dit, l'équilibre dans les contrats passés entre le bailleur et le locataire et vous allez surtout - ce doit être votre préoccupation première - redonner de l'oxygène aux offices d'H.L.M., qui étaient en train de s'asphyxier. Nous avons d'ailleurs constaté que la plupart étaient dans l'incapacité d'apporter un remède à la dégradation des bâtiments dont ils avaient la responsabilité. Résultat, et nous en avons tous fait l'expérience : ce sont les mairies qui se trouvent dans l'obligation de compenser l'insuffisance des offices départementaux.

Finalement, c'est dans le budget communal que se retrouvent les dépenses d'espaces verts et même les dépenses indispensables à la rénovation de certains bâtiments.

Désormais, il ne peut plus en être question. Vous avez fort utilement apporté un remède par les textes que vous nous proposez. De plus, vous avez fait confiance aux élus locaux. Je crois que ceux qui prônent la décentralisation devraient y être sensibles parce que, au lieu de dicter votre volonté depuis Paris, vous avez laissé aux élus locaux la responsabilité de décider en matière d'urbanisme le plus possible, y compris pour le plafond légal de densité. Vous avez eu la sagesse de maintenir ce plafond légal en laissant la responsabilité de l'appliquer aux élus locaux, aux conseils municipaux. Tout cela est à inscrire à l'actif de votre texte.

Mais, car il faut un mais après un oui (*sourires*), ces mesures ne porteront leurs fruits qu'ensuite. Le plus important, vous ne l'avez pas annoncé mais vous le direz, je l'espère, très officiellement à l'occasion du projet de loi de finances. Finalement, c'est grâce à ces mesures fiscales que la relance du bâtiment doit se réaliser. A l'évidence, le problème est bien là.

Il faut à nouveau drainer l'épargne vers la pierre. Tout le monde l'a dit, mais le problème doit être posé, très clairement. Il convient de mettre un terme à la distorsion entre le traitement fiscal du placement de l'argent dans l'immobilier et celui qui est accordé au placement dans les valeurs mobilières. Quand un Français reçoit 1 000 francs d'un placement en valeurs mobilières, il lui reste 840 francs ; pour la même somme, dans l'immobilier, il ne lui reste que 400 francs. Comment voulez-vous que l'immobilier se porte bien ? Les Français placent leur argent là où ils ont quelque chance de ne pas être pénalisés.

Il faut donc cesser de pénaliser les épargnants qui veulent placer leur épargne dans l'immobilier. C'est ainsi que l'on relancera les activités du bâtiment. Ce n'est pas à l'Etat qu'il faut réclamer constamment d'investir. Certes, il faut le lui demander pour résoudre les problèmes sociaux évoqués précédemment par un de nos collègues. L'Etat a un devoir de solidarité au nom de la communauté nationale, mais l'essentiel de l'investissement doit venir des forces privées ! Trop de mesures fiscales ont découragé l'effort privé.

Ainsi, on aboutit à des mesures prétendument sociales qui tuent le social. Les victimes de cette politique de découragement de l'investissement de l'épargne dans l'immobilier, ce sont les citoyens qui ont moins de logements à leur portée, et les travailleurs qui perdent leur emploi dans les entreprises de construction.

D'ailleurs, quand, en 1984, on a abaissé les taxes sur les plus-values de 50 p. 100 à 16 p. 100 sur les valeurs mobilières, les valeurs boursières sont reparties, la bourse a fait un bond. Si l'on veut relancer les investissements dans la pierre, il faut traiter sur une base d'équité fiscale les placements dans les valeurs immobilières et les placements dans les valeurs mobilières.

Tel est le message que je souhaitais exprimer en espérant que vous nous apporterez des réponses à ce problème essentiel.

L'expérience prouve que les mesures d'allègement fiscal peuvent être bénéfiques pour les valeurs mobilières. Pour la construction, il doit en aller de même. La France attend toujours la grande politique capable de relancer la construction. C'est pourquoi il faut une nouvelle politique en faveur du bâtiment pour relancer le placement de l'argent dans la pierre et dans l'activité de la construction.

Progressivement, dans tous nos départements, nous verrons repartir les activités de bâtiment, d'autant plus indispensables dans les prochaines années qu'elles n'exigent pas un personnel aussi qualifié que d'autres secteurs industriels et économiques.

Nous avons les uns et les autres dans nos départements la responsabilité de jeunes qui étaient occupés d'ailleurs en grande partie dans les T.U.C., la responsabilité de jeunes qui n'ont pu encore bénéficier d'une formation suffisante. Vers quoi se dirigeaient-ils ? Tout naturellement vers les activités de construction !

En pensant à ces jeunes, qui ont besoin d'un emploi, autant qu'en se préoccupant des petites entreprises qui attendent de vous de nouvelles mesures, nous devons nous mobiliser pour que sur tous les bancs de l'Assemblée il y ait un soutien à une nouvelle politique du logement. (*Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*)

2

DECLARATION DE L'URGENCE D'UN PROJET DE LOI

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 17 juillet 1986.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 45 de la Constitution, le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi tendant à favoriser l'investissement locatif et l'accès à la propriété de logements sociaux, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 26 juin 1986 (n° 215).

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

Acte est donné de cette communication.

3

INVESTISSEMENT LOCATIF ET ACCESSION A LA PROPRIÉTÉ DE LOGEMENTS SOCIAUX

Reprise de la discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi

M. le président. Nous reprenons la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi tendant à favoriser l'investissement locatif et l'accession à la propriété de logements sociaux.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Xavier Dugoin, dernier orateur inscrit.

M. Xavier Dugoin. Monsieur le ministre, dernier des vingt-trois orateurs inscrits, j'essaierai d'être bref, même s'il s'agit d'un sujet capital, le secteur H.L.M., déjà excellentement traité par mes collègues des groupes du R.P.R. et U.D.F.

Dans le temps qui m'est imparti, je tiens à appeler l'attention sur la situation dramatique, inacceptable dans laquelle, après cinq ans de gestion socialiste, se trouve le secteur du logement H.L.M. Actuellement, plus de la moitié des offices publics sont déficitaires. Leur situation financière s'est constamment dégradée au point que la survie du secteur social est en cause.

Ce secteur concerne plus de 13 millions de nos concitoyens, soit environ le quart de la population. Faute de financements suffisants pour la réhabilitation, pour la rénovation des bâtiments, pour l'entretien des logements et des parties communes, pour les abords, ces populations vivent souvent dans des ensembles qui se dégradent rapidement. Certains deviennent insalubres et sont la proie du vandalisme.

C'est le cas à Etampes, située dans le département de l'Essonne, en banlieue parisienne, dont je suis l'élu.

M. Guy Malandain. Elu minoritaire !

M. Xavier Dugoin. Dans un ensemble de 350 logements relevant de l'office interdépartemental, on constate de nombreuses dégradations : absence de lumière dans les cages d'escaliers, marches cassées, murs souillés, boîtes aux lettres arrachées ou brûlées, papiers décollés, murs suintant de salpêtre, caves saccagées.

Malheureusement, ce type de situation et ces conditions de logement ne sont pas exceptionnelles ! Beaucoup de villes, en particulier dans les banlieues, pourraient être prises comme exemple. Cette dégradation accélérée est pour une grande part le résultat d'une politique suivie depuis 1982 en matière d'H.L.M. Cette politique, sous prétexte de faire du social à tout prix, a oublié les contraintes économiques et les règles élémentaires du marché.

En effet, les mesures combinées de l'article 442-1 du code de la construction et de l'article 55 de la loi du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs ont conduit les offices à figer les loyers ou à ne provoquer que des hausses très faibles, trop faibles, sans commune mesure avec la qualité du service à rendre.

En outre, les conséquences directes de la politique économique suivie depuis cinq ans - taux de chômage en hausse, ralentissement de la progression des revenus - ont eu pour effet d'augmenter le taux des impayés qui atteignent maintenant pour beaucoup d'offices des niveaux très élevés en valeur absolue et relative. Dans mon département, le taux moyen d'impayés dépasse 20 p. 100. Or, on le sait, les structures de dépenses des offices sont réparties ainsi : 50 p. 100 de remboursements des prêts ; 25 p. 100 de frais de fonctionnement. Ces deux postes sont pratiquement incompressibles. Il ne reste alors dans le budget qu'environ 25 p. 100 pour l'entretien des bâtiments. Dès lors, à l'évidence, le moindre

déséquilibre financier se répercute sur l'entretien, sur la rénovation des immeubles et donc sur les conditions de vie de 13 millions de citoyens qui logent et vivent dans ce secteur.

Si le Gouvernement n'avait pas réagi, avec ce projet, la situation financière des offices continuerait à se dégrader, car les coûts de gestion des offices augmentent sans cesse du fait de la désinflation, des remboursements des emprunts contractés à des taux élevés et progressifs depuis 1977 - les annuités seront d'ailleurs de plus en plus lourdes - du vieillissement du parc et des coûts de remise aux normes, en particulier en matière d'isolation thermique et phonique.

Si nous voulons maintenir dans notre pays un logement social de qualité, il faut aller pour les loyers vers une politique de vérité des prix. Il faut donner une plus grande liberté de gestion aux offices, en particulier une plus grande liberté en matière de fixation du montant des loyers. Tel est l'esprit et telle est la lettre de ce projet, spécialement des articles 35 et 36 auxquels nous souscrivons pleinement.

Ce projet va dans le bon sens. Il répond aussi aux souhaits des responsables des immeubles H.L.M. Sur ce sujet, je me référerai au plus illustre d'entre eux, M. Quilliot, président de l'union des H.L.M., qui, lors du dernier congrès des H.L.M., il y a quelques jours, à Cannes, reconnaissait la nécessité d'augmenter les loyers d'une manière légèrement supérieure au niveau de l'inflation prévue, les organismes d'H.L.M. devant pour leur part faire preuve de responsabilité dans leurs actions.

Maintenant, je formulerais une remarque, monsieur le ministre, sur la campagne de désinformation systématique entreprise par le parti socialiste et par le parti communiste à l'intention des locataires d'H.L.M., par le biais de tracts mensongers où est agité encore une fois le spectre de la peur, où l'on tente des procès d'intention sans aucun rapport avec les textes proposés au Parlement. (*Protestations sur les bancs des groupes socialiste et communiste.*)

M. François Grusaenmayer. On a l'habitude !

M. Xavier Dugoin. Je souhaiterais qu'en guise d'antidote ou de contrepoison une campagne d'information soit lancée par votre ministère à l'intention des locataires qui éprouvent des inquiétudes et craignent des hausses de loyer d'envergure. Il faut que vous puissiez leur faire connaître la réalité du projet. Dites-leur que les organismes H.L.M. ne pourront pas tirer parti de leur plus grande liberté en matière de loyers avant le 1^{er} juillet 1987. (*Exclamations sur les bancs des socialistes.*) Expliquez-leur que seules les nouvelles locations, logements neufs et logements vacants, seront dans le secteur libre, que les hausses seront limitées par des prix plafonds et par le contrôle en fonction de la qualité des services rendus. Avec des hausses de loyer modérées - deux, voire trois points au-dessus du taux de l'inflation prévu - on pourra, sinon effectuer un rattrapage, du moins provoquer un rapprochement progressif avec la vérité des prix. De cette manière, nous résoudrons à terme le problème financier du secteur H.L.M. en revenant à l'équilibre.

Enfin, de cette façon, nous rétablirons des conditions de logement décentes et une meilleure qualité de vie avec moins de bruits, moins d'odeurs, moins de dégradations et plus de sécurité dans l'ensemble du secteur H.L.M.

En ce qui concerne la liberté de fixer les barèmes de surloyer à l'intention des locataires dont les revenus dépassent certains plafonds de ressources, ce ne sera pas là non plus la loi de la jungle, monsieur Mercieca. Il y a les limites de l'article 35 et celles du bon sens. Tous les responsables d'offices savent pertinemment qu'en cas d'excès les « bons payeurs » risqueraient fort de quitter les lieux, ce qui aurait pour effet de transformer les H.L.M. en « ghettos » pour cas sociaux. Les offices seraient condamnés à la déroute et à la débâcle, ce que personne ne souhaite, ni vous ni nous.

Pour conclure, je ferai référence une nouvelle fois à M. Quilliot qui, à propos de la liberté des loyers, lors du congrès des H.L.M., déclarait en substance : « C'est un pari. Je souhaite que M. Méhaigner ait raison ! »

Nous, nous allons un peu plus loin que M. Quilliot et nous disons : ce projet répond à une nécessité urgente. Nous vous soutiendrons, monsieur le ministre, pour vous donner raison et pour donner force de loi à ce projet ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.*)

M. le président. La discussion générale est close.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

4

ORDRE DES TRAVAUX

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Suite de la discussion du projet de loi n° 215 tendant à favoriser l'investissement locatif et l'accèsion à la propriété

des logements sociaux (rapport n° 258 de M. René Beaumont, au nom de la commission de la production et des échanges).

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures trente-cinq.)

*Le Directeur du service du compte rendu sténographique
de l'Assemblée nationale,*

LOUIS JEAN